REPORT OF THE SPECIAL COMMITTEE ON

REFORM

OF THE HOUSE OF COMMONS

JUNE 1985

James A. McGrath, P.C., M.P.
Chairman

REPORT OF THE SPECIAL COMMITTEE ON

REFORM

OF THE HOUSE OF COMMONS

JUNE 1985

James A. McGrath, P.C., M.P.
Chairman

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

The Special Committee on the Reform of the House of Commons has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, December 5, 1984, your Committee has examined the powers, procedures, practices, organization and facilities of the House of Commons and submits the following report:

CONTENTS

COMMITTEE MEMBERS viii

ORDER OF REFERENCE ix

PREFACE xi

I THE ROLE OF THE PRIVATE MEMBER 1

II THE CONFIDENCE CONVENTION RE-EXAMINED

Confidence from an Historical Perspective 6
The Private Member and the Confidence Convention 7
Attitudinal Change 9
The Positive Effects of Dissent 10

III THE EVOLUTION OF THE HOUSE OF COMMONS

The Good Old Standing Orders, 1867-1962 11
The Pace Quickens, 1962-1969 12
Recent Attempts at Reform, 1970-1984 13
Our First and Second Reports 13

IV THE STANDING COMMITTEE SYSTEM

The Role of Standing Committees 15
The Structure of the Standing Committee System 17
Membership on Standing Committees 18
The Budget and Government Spending 19
Committees and Witnesses 20
Ministerial Responsibility 20
Drafting Legislation 21
Presentation of Committee Reports 22
Co-ordination Among Standing Committees 22
Budgets and Staff for Standing Committees 23
Conclusion 27

V THE SCRUTINY OF ORDER-IN-COUNCIL APPOINTMENTS

Lessons of the American Experience 30
Review of Appointments by the House 31
Deputy Ministers 31
Crown Corporations 32
Regulatory Agencies 32
House of Commons Officers 33
Other Officials 33
Conclusion 34

VI THE REVIEW OF DELEGATED LEGISLATION 35

VII PROCEDURAL REFORMS

Disciplinary Powers of the Chair 37
The Report Stage 38
Reorganization of Private Members' Business 40
Petitions 44
Emergency Debates 45
The Order of Business in the House 46
Written Questions 46
Standing Committee Meeting Times 46
The Prayer 47
Reports from Official Parliamentary Delegations 47
Vacant Constituencies 47

VIII ADMINISTRATIVE REFORM

Administration of the House 49
Law Clerk and Parliamentary Counsel 51
Co-ordination of Services for Members 51
Seminars for Members and Staff 52
Privacy of Lobbies 52

IX PARLIAMENT AND TELEVISION

New Guidelines for Televising the House 53
Televising Committee Proceedings 54
A True Parliamentary Broadcast Network 54

X INCREASING AWARENESS ABOUT OUR PARLIAMENTARY INSTITUTIONS

Visitors Orientation Centre 57
New Swearing-in Ceremony 57
Parliamentary Fellows Program 58
Association of Former Parliamentarians 58

XI IT'S A NEW HOUSE

..... 59

APPENDICES

1) Recommendations 61

2) The Cost of Committees: Case Study of the Special Committee 71

3) Recommendations Pertaining to Delegated Legislation 83

4) Committee Witnesses 85

5) Other Written Submissions 87

6) Committee Staff 95

7) First Report 97

8) Second Report 117

9) Sources of Quotations 123

MEMBERS
SPECIAL COMMITTEE ON THE REFORM OF THE HOUSE OF COMMONS

CHAIRMAN

James A. McGrath, PC
St. John's East (Newfoundland)

FIRST VICE-CHAIRMAN

André Ouellet, PC
Papineau (Québec)

SECOND VICE-CHAIRMAN

Bill Blaikie
Winnipeg-Birds Hill (Manitoba)

Lise Bourgault
Argenteuil-
Papineau
(Québec)

Albert Cooper
Peace River
(Alberta)

Jack Ellis
Prince Edward-
Hastings
(Ontario)

Benno Friesen
Surrey-White Rock-
North Delta
(B.C.)

ORDER OF REFERENCE

On Wednesday, December 5, 1984, the Special Committee on the Reform of the House of Commons was appointed and received the following Order of Reference:

ORDERED,—That a Special Committee of the House of Commons to be composed of Mrs. Bourgault and Messrs. Blaikie, Cooper, Ellis, Friesen, McGrath and Ouellet, be appointed to act as a Parliamentary Task Force on the Reform of the House of Commons to examine the powers, procedures, practices, organization and facilities of the House of Commons, bearing in mind the balance between the respective constitutional responsibilities and roles of the House of Commons and the Government, such an examination to include, but not be limited to, the following matters:

(a) the Permanent and Provisional Standing Orders;
(b) the role of the private member in the House of Commons;
(c) the accountability of Ministers to the House of Commons;
(d) the legislative process;
(e) the funding, facilities and staff support services made available to Members of the House of Commons;
(f) the administration and management of the House of Commons; and
(g) the procedures and powers of Committees of the House of Commons and the role and the use of parliamentary task forces;

That the Committee have all the powers provided to standing Committees pursuant to Standing Order 69(8);

That the Committee have the power to retain expert, professional, technical and clerical staff;

That the Committee and members of the Committee have the power, when the Committee deems it necessary, to adjourn or travel from place to place inside and outside Canada and that, when deemed necessary, the required staff accompany the Committee or members of the Committee, as the case may be;

That all the evidence adduced by the Special Committee on Standing Orders and Procedure and the reports of that Committee as tabled in the House of Commons during the 32nd Parliament be referred to the Committee;

That notwithstanding the usual practices of this House, if the House is not sitting when an interim or final report of the Committee is completed, that the Committee shall report its findings by depositing with the Clerk of the House and that it shall thereupon be deemed to have been laid upon the Table;

That the Committee be authorized to include in its interim and/or final reports drafts of proposed permanent or temporary Standing Orders drawn to give effect if concurred in by the House, to any permanent or temporary change or changes proposed by the Committee;

That the Committee be authorized to include in its interim and/or final reports recommendations as to the implementation of any reforms proposed in the reports of the Committee;

That Messrs. Penner, Binns, Comeau, Duguay, Jardine, Ravis and Young be appointed as alternate members of the Committee;

That changes in the membership of the Committee be made only pursuant to Standing Order 69(4)(*b*); and

That the Committee shall report to the House finally no later than June 28, 1985.

PREFACE

Since its creation on December 5, 1984 the Special Committee on the Reform of the House of Commons has held 57 meetings and presented reports to the House on December 20, 1984 and March 26, 1985.

Between December 1984 and June 1985 we heard 50 witnesses and, in reply to a call for submissions published in newspapers, received 185 briefs or letters. It has not been possible to address all the suggestions and proposals made by the various submissions. However, these documents are on file in the Committees Branch and constitute a valuable resource for future committees or individuals interested in parliamentary reform.

During visits to Washington (February 12-15), Bonn (May 13-15), Paris (May 16-17), and London (May 20-23), the committee had an opportunity to compare procedures through discussions with legislators and staff in these countries.

The recommendations of this committee are the most ambitious attempt to pursue major and comprehensive reform in the more than one hundred-year history of the Canadian House of Commons. A project of this magnitude would not have been possible without the support received by the committee from all members of the House of Commons and from its highly professional staff. Whether we have met the challenge inherent in this unique opportunity is for others to judge.

The impetus for reform could not have been sustained without the active support and ongoing encouragement of the Prime Minister, the Leader of the Opposition and the Leader of the New Democratic Party. The Prime Minister gave a prominent place to the establishment of this committee in the Throne Speech of the new government and has continued to demonstrate his commitment to the work we have undertaken. Both opposition leaders have encouraged our efforts with equal vigour.

Like the performance of a symphony orchestra, the spotlight tends to fall on the conductor rather than on the many significant contributors who ensured the harmonious, coherent and comprehensive report presented here. The staff of the committee worked diligently to ensure that the report would be produced with utmost professionalism within the limited time available. The fact that in seven months this committee produced two interim reports and its final report before the termination of its mandate is a tribute to their professionalism and dedication. The committee owes a great debt of gratitude to its entire staff, and we would like to thank the following individuals who contributed in different ways to the work of the committee. Sandy Birch, Bruce Carson, Claude Desrosiers, John Holtby, Maurie Jorre de St. Jorre, Philip Laundy, Gary Levy, Jean Macpherson, and Maureen Mancuso formed the committee's permanent staff from the beginning of its mandate. Alistair Fraser, a former Clerk of the House of Commons and our first witness, helped the committee to focus its deliberations. Lucie Gratton, Kathryn Randle and Georges Royer provided editorial services for the report. Finally Francine Degagné, Pauline LeBon, Brenda Petetski and Jeannette Tannis provided support services to the committee.

I wish to thank my six colleagues on the committee for their patience and support. That we were able to operate by consensus without once voting on an issue is a testament to their selfless dedication to reform.

Parliamentary reform is an ongoing process. Others in the future will continue and improve upon the work of this committee. From this evolutionary process, however, there is emerging a Parliament that is uniquely Canadian — attempting to meet the challenges and expectations of Canadians.

James A. McGrath, PC
Chairman

CHAPTER I

The Role of the Private Member

As a new Member of Parliament, I do not know the mechanics of this institution as well as some of my colleagues. I am absolutely amazed at how little input private members have into the formulation of legislation, policies and/or regulations. It appears to me that most of the time we are told what a minister will be announcing in 48 hours and we do not have access, any means to study or contribute or change the finished product. But members must go to their constituencies to explain and support the decision of the government. Sometimes this is extremely difficult.

Barbara J. Sparrow, MP
Calgary South

The purpose of reform of the House of Commons in 1985 is to restore to private members an effective legislative function, to give them a meaningful role in the formation of public policy and, in so doing, to restore the House of Commons to its rightful place in the Canadian political process.

At the most recent election the people of Canada elected 282 members to the House of Commons. When the number of cabinet ministers, parliamentary secretaries, opposition party leaders, and the various caucus and House officials is subtracted from that number, there are some two hundred private Members of Parliament. In recent years the influence of the private member in the legislative process has been seriously reduced. As a result, the private member's role as an ombudsman for his or her constituents has taken on greater importance. This development has been aided and encouraged by the advanced technology adopted by the House and by the increase in the number of staff working in members' offices in Ottawa and in their constituencies. This has led many concerned with the future of the parliamentary system to reflect on the appropriate role for members of the House of Commons.

Throughout the ages, legislators, historians and philosophers have speculated about whether representatives' first loyalties should be to constituency, to party, to country or to their own conscience. Aristotle, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Thomas Jefferson and others have addressed the

question. Perhaps the most frequently quoted authority is Edmund Burke, a member of the British House of Commons more than two hundred years ago. In a speech to the electors of Bristol in 1774, Burke criticized Members of Parliament for acting as representatives of particular interests. He claimed Parliament was not

> a congress with ambassadors from different and hostile interests which each must maintain as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberate assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purpose, not local prejudices ought to guide but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not a member for Bristol, but he is a Member of Parliament.

Society in the twentieth century is different from the one in which Edmund Burke lived, yet his classic statement still serves as one ideal when we consider what Parliament ought to be as we approach the twenty-first century. Unlike Burke, however, parliamentarians today represent a diverse electorate, and their concepts of the proper role or roles for a representative are equally varied.

Members of the House of Commons unquestionably have a role with respect to their constituents. Members also belong to political parties. As party members, they are often obliged to submerge their personal beliefs in those of the party and vote accordingly in the House of Commons. The member that disagrees consistently with the party is often dismissed as a maverick. We believe the country would be better served if members had more freedom to play an active role in the debate of public policy, even if it meant disagreeing with their parties from time to time.

Years ago, Parliament was the primary source of legislative initiatives. Today, the legislative role of Parliament and its members is not to formulate but, at best, to refine policy. The onus of presenting legislative initiatives is now borne largely by the government, whose wishes are carried out by the votes of its supporters. This change in our system of government was not the work of any single person or group. Rather it is the result of an increase in the responsibilities of government and steps taken by the executive to deal with these duties. It was inevitable that the expansion of government activities would require changes in the executive functions of government and a decline in the ability of the legislative branch to serve as the conduit through which individuals and groups could initiate and influence policy.

It is time to change this situation. Private members must once again become instruments through which citizens can contribute to shaping the laws under which they live. The formulation of legislation used to be a central task for Members of Parliament, and it must become so once again. To put private members back into this policy role is not easy, but there are compelling reasons for doing so. If the private member is to count for anything, there must be a relationship between what the private member and the institution of Parliament can do and what the electorate thinks or expects can be done.

Our system of government has changed since 1867 in ways that have influenced the relative importance of private members. The influence and stature of others in the political process have risen. In addition to the increased role of the executive, federal-

provincial conferences have raised the political profile of the provincial premiers. Court decisions dealing with the division of powers and the general evolution of society have lead to a greater role for provincial governments. The adoption of the *Charter of Rights and Freedoms* in 1982 has changed the role of the courts. Laws not specifically exempted from the operation of the *Charter* are open to review by the judiciary to ensure that they do not violate the provisions of the *Charter*. The door is therefore open for the courts to play a larger role in defining public policy.

The influence of these participants in the political arena is unlikely to diminish. We must therefore strengthen the role of the House of Commons, and the key to restoring confidence in our central democratic institution is to enhance the involvement of the private Member of Parliament in a number of areas. The means of accomplishing this goal was the challenge that faced this committee throughout its work.

CHAPTER II

The Confidence Convention Re-Examined

Experience has been that the longer a government is in office the more every vote is maybe not a vote of confidence but a vote of reputation, which is close to confidence, and therefore you have to have uniformity.

Benno Friesen, MP
Surrey-White Rock-North Delta

In our First and Second Reports we made recommendations to enhance the role of the private member with regard to both committees and the general operation of the House of Commons. We realize, however, that these recommendations and those in this report will have little effect if traditional party discipline in the House continues. If their role is to become more meaningful, private members need to be able to assert a degree of independence without prejudice to the loyalty they owe to their parties.

Party discipline is related to certain misconceptions about our system of constitutional government. We therefore thought it wise to review the confidence convention. We commissioned the Hon. Eugene Forsey, a former Senator and a constitutional expert, and Mr. Graham Eglington to prepare a report. We also had an opportunity, while the committee was in Britain, to hear evidence from former British Prime Minister James Callaghan, former MP Mr. George Cunningham and Professor Philip Norton, a noted student of politics, on the subject of government defeats in the British House of Commons.

We have reached the conclusion that what is called for to resolve the issue is a change in attitudes rather than changes in the rules and procedures of the House. *Attitudinal changes are required on the part of governments, the leadership of parties, and private members themselves.*

The confidence of the House of Commons in the governing party lies at the heart of what we have come to know as responsible government. This form of government requires that the cabinet be responsible for its actions to an elected legislature. It implies necessarily that there be a policy-making body of ministers bound to provide unanimous advice to the Sovereign; that the public service be under the control of

political leaders responsible to the legislature; and that both the executive and the legislature be responsible to the people.

Ministerial responsibility, along with the fusion of the executive and legislative branches, are distinguishing features of responsible government. The rules relating to these features are not set down in the Constitution. They are governed by convention, precedent and common sense. There is no single definition of ministerial responsibility; there are, in fact, three parts to the doctrine.

First there is the responsibility of a minister to the Queen or the Governor General; this is often overlooked, but it is basic to our constitutional order. Governments are not elected but appointed, and ministers serve not for a term, but until they die, resign or are dismissed.

Second, there is the individual responsibility of a minister to the House. This revolves around the questions of when a minister should offer his or her resignation and when should it be accepted or asked for. The answers seem to turn on the personal and political relationship between the minister and the prime minister. The principle is accepted, however, that where there is personal culpability on the part of a minister, in the form of private or public conduct regarded as unbecoming and unworthy of a minister of the Crown, the minister should resign.

The third responsibility is that of the ministry collectively to the House. If the confidence of the House is lost, it spells the end for the ministry unless the government is granted a dissolution and is sustained by the electorate.

Confidence from an Historical Perspective

The standing of a government in the House and the passage of its legislative program have come to be regarded as essential parts of responsible government. This was not always the case. In the nineteenth century political parties gained importance. This led to significant changes in the United Kingdom and in Canada as the parties, and particularly the leaders, appealed for votes in an enlarged and increasingly pluralistic electorate. The task of the House of Commons was reduced to voting on the legislation and estimates presented to it by the government.

The rarity of defeats of government measures in Great Britain (except in the minority situation in 1924) led rapidly to the development of a constitutional myth that every vote was a test of confidence. Any dissenting or cross-voting members on the government side were seen to be placing the government in jeopardy or risking dissolution of the House. In recent years, there has been more and more cross-party voting. In the seven-year period between April 1972 and April 1979, there were sixty-five defeats of government measures in the British House. This was not the end of responsible government. The government did not cease to govern. It was simply forced to modify or abandon some of its policies in deference to the House. Even with the large government majorities in recent years, there has not been a return to the inflexibility of the executive that marked earlier administrations. This kind of flexibility is not unlike what existed in early Canadian parliaments in the time of Sir John A. Macdonald when government measures were defeated a number of times without the government falling.

Recent British experience makes it clear that at present losing a vote, even on a financial measure, is not automatically a matter of non-confidence entailing either resignation of the government or a dissolution of the Commons. The government can decide how it will treat its loss. Whatever a government may say or imply in order to intimidate its own parliamentary supporters, a lost vote in itself does not involve resignation or dissolution.

The same phenomenon of lost votes that took place in Great Britain in the 1970s was also evident in Canada during that same period and, to a lesser extent, even earlier. At the start of the first session of the twenty-ninth parliament Prime Minister Trudeau said, "Some things for us will be questions of confidence. Some things would mean the demise of the government. . .But I hasten to add that other questions, if they go against us, will not be interpreted by the government as a defeat of the government. We shall accept amendments."

The minority government of Pierre Trudeau lost eight of eighty-one recorded votes between 1972 and 1974. Setting aside the vote of May 8, 1974, which brought down the government, four of the lost votes were on government bills, two were on motions pertaining to parliamentary committees, and one was on a supply item, specifically on a supplementary estimate of $19,000 for Information Canada.

The minority governments of Lester Pearson lost three votes. Two were on appeals of a ruling made by the Speaker. The third came February 19, 1968. A vote ended with the defeat on third reading of Bill C-193 respecting income tax. This vote was regarded as sufficiently serious to require the government to introduce a motion to the effect that the House did not consider its vote of February 19 as a vote of non-confidence in the government. The motion was passed, after debate, on February 28.

It is clear from both British and Canadian experience that a government that has lost a vote in the House on a matter of confidence faces the choice of resigning or asking for dissolution. A government that has lost a vote on some other matter may remain in office and may choose to ask for a vote of confidence.

Since every vote in the House is not a matter of confidence, it is not true that a government that loses a vote in the House can simply have the House dissolved. As a rule, the Governor General accepts the advice of the prime minister. In certain cases, however, the Governor General is justified in refusing an immediate request for dissolution.

The Private Member and the Confidence Convention

The important question is how far a government will go in tolerating votes lost as a result of freedom of action by its private members. How far can private members on the government side expect to deviate from party discipline without undermining confidence in the government? We believe that a government that wishes to give its private members a role in policy making will let them know, first, what it can and cannot accept and, second, that unquestioned obedience to the ministerial line is not the only route to advancement in the party. Private members, public servants and political advisers should be informed that the House is to be allowed to determine some matters, and that every detail of every measure will not be regarded as a matter of confidence.

The corollary to these statements must be that private members on the government side have certain rights and duties. How far can they fairly and reasonably go, even under a government willing to allow considerable freedom? In the normal exercise of their legislative functions, government members should be able, without fear of retribution, to amend or defeat clauses in bills; make amendments to bills implementing ways and means motions; reduce estimates as a mark of disapproval of either the administration or a particular program; concur in committee reports critical of government activities and administration; and reject proposed legislation outright or pose amendments.

Precedent shows that responsible government does not break down and government does not become unworkable when the executive bows to the wishes of the House on a wide variety of matters in a wide variety of circumstances. It is useful by way of summary to place government defeats into three categories, noting that each one invites a different response from the government.

A government defeated on a vote of confidence is expected to resign or seek a dissolution. Three types of votes can be termed confidence votes. First, there are explicitly worded votes of confidence. These state expressly that the House has or has not confidence in the government. Next are motions made votes of confidence by a declaration of the government. The government may declare that if defeated on a particular motion before the House, even one that is not an explicitly worded vote of confidence, it will resign or seek a dissolution. Then there are implicit votes of confidence. Traditionally, certain matters have been deemed to involve confidence, even though not declared to be so by the prior statement of the government. Falling within this category is the granting of supply. Failure to grant supply is regarded as the established means by which the House can demonstrate its lack of confidence in the ministry. However, it should be noted that a single defeat on a specific estimate would not in itself constitute a vote of non-confidence. In fact, because of the multiplicity of votes on all the aspects of supply, this is largely a category that has fallen into disuse. One could argue that this type of defeat actually belongs in the category of defeats that are not votes of confidence.

The second category is lost votes on items central to government policy but not made matters of confidence prior to the vote. The government in this case can either seek an explicit vote of confidence from the House or resign or request a dissolution. If the government opted for resignation or asked for dissolution, this would make the lost vote one of confidence retrospectively. There should normally be few votes that fall into this category.

The last group is votes on items not at the heart of government policy; these are obviously the most numerous during any parliament. Although a lost vote on second reading of a major bill might fall within the second category mentioned above, a loss on one or more of the many divisions during the committee and report stages would usually fall within this third classification.

Our examination of the confidence convention leads us to conclude that a necessary step in conceding greater independence to individual members is for governments to relax their discipline over their supporters, at least to the extent of indicating in advance those measures and policies to which the confidence convention

would apply. Any measure that a government regarded as essential to its overall program could be declared a confidence issue. Opposition parties would remain free to introduce non-confidence motions. Otherwise, it would be assumed that a lost vote on a government measure would not necessarily involve its resignation. Free votes have customarily been allowed on such matters of conscience as capital punishment, but our proposal extends and goes beyond that principle.

Attitudinal Change

Implementing this practice would call for a change of attitude on the part of governments. It would also call for a change of attitude on the part of opposition parties, which would cease to be able to extract the maximum political advantage from defeats of government measures. They also would need to reciprocate by relaxing discipline over their own supporters. But if neither governments nor opposition parties could be persuaded to change their attitudes, it would still be open to private members to take the initiative by changing theirs.

Once elected, Members of Parliament are legally and constitutionally entitled to act independently. In the House they can speak and vote as they like. If they choose to deviate from the line taken by their parties they are free to do so, provided they accept the political risks. Obviously, members frequently out of sympathy with party policy would probably come to the conclusion that they no longer belonged in the party. But it is not reasonable to expect that all members of a political party will agree invariably on every conceivable issue. Political parties in our country tend to be based on broad coalitions of opinion. There is agreement within parties on major policies and principles, but room for divergence of opinion on specific issues, matters of conscience and matters of detail. Rigid discipline is hardly compatible with the philosophy of a democratic political party, and reasonable latitude consistent with loyalty to the party should be permitted the individual members of any party.

In conclusion, we offer several observations. Although they can have no legal effect in our system of government, they should serve as an indication of the direction in which this committee believes the House of Commons should develop.

- **A government should be careful before it declares or designates a vote as one of confidence. It should confine such declarations to measures central to its administration.**
- **While a defeat on supply is a serious matter, elimination or reduction of an estimate can be accepted. If a government wishes, it can designate a succeeding vote as a test of confidence or move a direct vote of confidence.**
- **Defeats on matters not essential to the government's program do not require it to arrange a vote of confidence, whether directly or on some procedural or collateral motion.**
- **Temporary loss of control of the business of the House does not call for any response from the government whether by resignation or by asking for a vote of confidence.**
- **In a parliament with a government in command of a majority, the matter of confidence has really been settled by the electorate. Short of a reversal of**

allegiance or some cataclysmic political event, the question of confidence is really a fait accompli. The government and other parties should therefore have the wisdom to permit members to decide many matters in their own deliberative judgement. Overuse of party whips and of confidence motions devalues both these important institutions.

The Positive Effects of Dissent

The expression of dissent can have positive effects for both the institution of Parliament and its members. It may have a direct and sometimes observable impact on public policy. As a result of defeated measures, the threat of defeat, or simple dissent not entailing defeat, governments might modify or withdraw certain measures. This opens the way for the House to become more vital and significant in influencing policy than it has been for a long time and a more accurate reflection of Canadian public opinion.

Private members should take the lead in impressing this on the leadership of their respective parties. One member taking an independent stand might end up paying a heavy political price, but a sizeable body of members following the same line could not be ignored. Private members could exert their own pressures, even cross-party pressures, but this kind of initiative will require new procedures and new attitudes.

Ideally, we would like to see a change of attitude on all sides. If the greater flexibility we envisage can be achieved by mutual agreement, so much the better. Innovative action of this kind will call for political courage on the part of all concerned. Nevertheless, if the necessary changes of attitude come about, not only would the role of the private member become more meaningful, but parliamentary government itself would become more effective.

In the following chapter we argue that the House of Commons has come to a turning point in its development. The recommendations we propose in the balance of this report are intended to set a course for that development for years to come.

CHAPTER III

The Evolution of the House of Commons

I think one of the reasons why a lot of people run for Parliament is that they feel they have something to say. I always thought that if I could just get to say these things in the House of Commons, that would be significant, it would matter. . . . However, since I have come to Ottawa, everything I say is suspect, if it is listened to at all. So there is this incredible frustration. What ought to be the pinnacle of exchange of ideas is in fact the black hole in which nobody listens to anybody.

Bill Blaikie, MP
Winnipeg-Birds Hill

The procedures and practices of a legislative assembly are not easily reformed. There exists a deep-seated, almost mystical reverence for the established way of doing things. It takes a brash parliamentarian even to question the status quo, and much patience, determination and political will on the part of reformers to get any significant measures adopted. To emphasize some of the difficulties, this chapter begins with a brief look at more than a century of attempts to reform Parliament.

The Good Old Standing Orders, 1867-1962

The practices and procedures of the House of Commons adopted in 1867 were a refinement of those in force in the United Province of Canada (1840-1867), which in turn based its rules on those of the legislative assemblies of Upper and Lower Canada.

For nearly a hundred years after Confederation, federal parliamentarians showed great reluctance to change the Standing Orders. A closure rule was introduced in 1913, but it was in answer to an immediate crisis and was seldom used in later years. Some reforms were effected in 1927, chiefly a forty-minute limit on most speeches, but this went no real distance towards improving the effectiveness of the House, regulating debates or apportioning time.

At various times during the 1940s and 1950s, procedural committees were established, but not until 1955 did any significant recommendations emerge. One of the

rules adopted at that time guaranteed private members a fixed number of days for their business. Other changes provided for certain limitations on the length of speeches, the length of the budget debate and the Address in Reply to the Speech from the Throne.

In 1958 a government was elected with the largest majority in Canadian history. During this period greater use was made of standing committees. However, the procedures of the House remained, in most substantive respects, those of 1867.

The Pace Quickens, 1962-1969

From 1962 through 1969 the question of parliamentary reform was high on the political agenda. Part of the impetus for change came from a succession of elections (1962, 1963 and 1965), all of which returned minority governments.

The handling of government business placed great pressure on the House. In 1964-65 and 1966-67, each session lasted approximately eighteen months. Delegation of more work to committees, coupled with more stringent control of Parliament's time, were seen as the obvious way to relieve the pressure on the time of the House and enable the government to see its business dealt with.

Following a crisis when the government was unable to get supply approved by Parliament and had to resort to the use of Governor General's Warrants, a Special Committee on Procedure and Organization was appointed. This committee and its successors made a thorough examination of all aspects of the House, and many of their proposals were adopted. Among the important reforms finally adopted in 1968 were the following:

- Estimates were no longer considered by the Committee of the Whole House but were sent to standing committees, where they would be considered and reported back (or deemed to have been reported back) by May 31 each year.
- In exchange for the time lost debating estimates, the opposition was given a total of 25 days on which they could choose the topic of debate.
- Most bills were referred to standing committees.
- The need for a debatable financial resolution prior to introducing a money bill was abolished.
- The right to appeal a ruling of the Speaker without notice was abolished.
- The oral question period was recognized in the Standing Orders, and a time limit was set.

Taken together, the reforms implemented during the 1960s constituted a major change as far as the Canadian House of Commons was concerned. Almost every fundamental area of procedure — including supply, ways and means, the legislative process, the committee structure, the powers of the Chair, question period, private members' business, the hours of sitting and the allocation of time — was affected. However, although the standing committees were reorganized and given more work, little was done to give MPs more input to policy before legislation was presented. The following lessons of the 1960s should be kept in mind when considering this committee's report:

- Wide-ranging parliamentary reform *is* possible.
- Most proposals were implemented on a trial basis before being adopted on a permanent basis.
- Most reforms were adopted by all-party consensus, although in some cases the procedure committees failed to get unanimous agreement. Time allocation was adopted by the House only after closure was used in July 1969.

Recent Attempts at Reform, 1970-1984

No major reforms took place during the 1970s, although a sub-committee of the Standing Committee on Procedure and Organization was created in 1976 to look into the use of time, private members' business and committees. Parliamentary reform was an issue during the 1979 election, and a position paper on the subject was tabled in November 1979 by the late Hon. Walter Baker. Following defeat of the minority Clark government the issue was again put off, but not for long.

An unprecedented situation arose in March 1982 when the division bells rang for fifteen days as the result of an opposition protest over introduction of what they argued was an omnibus bill relating to the National Energy Policy and affecting several government departments.

When the problem was finally resolved, a wide-ranging debate on parliamentary reform was held, and on May 31, 1982, a twenty-member Special Committee on Standing Orders and Procedure was created. Its mandate was to consider the Standing Orders of the House and procedures in the House and its committees and to draft Standing Orders to give effect to the changes it recommended. The committee produced ten reports covering many areas of procedure and organization.

In December 1982, the major recommendations in the committee's Third Report were adopted unanimously by the House on a one-year experimental basis. As a result, an annual parliamentary calendar was established; evening sittings were abolished and replaced by an earlier start in the morning; votes were scheduled on a more predictable basis; ninety-second statements by private members were introduced before question period, replacing motions under Standing Order 43; and time limits for most speeches were shortened, with a ten-minute period set aside for questions and comments following the speeches.

While the recommendations of the Third Report were adopted, subsequent reports on many varied and contentious issues were not dealt with before dissolution of the thirty-second parliament in 1984. Among other things these reports recommended a new method of electing the Speaker; establishment of legislative committees; new committees to improve scrutiny of financial matters; and numerous other organizational and procedural changes.

Our First and Second Reports

On December 20, 1984 this committee tabled its First Report. We reiterated and refined some of the earlier committee's recommendations. First, we recommended that

the Speaker cease to be nominated by the prime minister and be elected by secret ballot.

Then we recommended changes to the committee system, including a mechanism whereby any four members of a standing committee could call for a meeting. Ad hoc legislative committees were proposed to replace standing committees for clause-by-clause review of legislation after second reading. These legislative committees would be chaired by members drawn from a panel of chairmen chosen by the Speaker. We also recommended that ways and means bills be referred to the new legislative committees.

We proposed a Board of Internal Economy to replace the existing Commissioners of Internal Economy and recommended that its membership include private members of the House. We concluded that all references to confidence should be removed from the Standing Orders. This would not affect the right of any member to present a motion framed in confidence terms.

Pursuant to Standing Order 69(13), we requested a comprehensive response to the report. On April 18, 1985 the response was tabled by the President of the Privy Council. We were pleased and encouraged by the generally favourable response, which indicated the government's intention to support adoption of most of the proposals for a trial period of one year beginning in September 1985.

By mid-March 1985, we had finished discussing a number of matters, which we presented to the House in our Second Report, tabled March 26. In it we proposed simplifying the Royal Assent procedure. We also recommended changes in Standing Order 1 to eliminate references to the practices of the House of Commons of the United Kingdom. We proposed that committees give radio broadcasters access to their proceedings from outlets already available in committee rooms. The balance of the Second Report dealt with two important matters: a new method of voting in the House and control of the precincts of Parliament.

We recommended that the House adopt an electronic voting system. After the Speaker puts the question, the division bells would ring for fifteen minutes. During this period members would register their votes; the results would be displayed on a electronic panel. This would amount to a considerable saving of time over the present method of voting and of assembling members to record their votes.

In relation to the precincts of Parliament we proposed that they be placed under the authority of a new officer, the Intendant of Parliament, responsible to both Houses. Parliament would have a capital budget. The Centre Block would be designated primarily a legislative building, with a consequent reallocation of office space now used by ministers and ministerial staff. Finally, in view of the urgent demand for space for members of the House, we recommended that the House of Commons be given custody of the building now occupied by the Department of Justice adjacent to the Confederation Building.

CHAPTER IV

The Standing Committee System

The power of committees should be increased dramatically with a view to several committees chaired by opposition members. There must be a further increase in the number of permanent staff attached to the committees, and powers to access documents and witnesses must be increased. Surely to make Parliament work, there must be an imaginative application of democracy to the committee structure, where opposition views are supported by powers as well.

Jim Fulton, MP
Skeena

In the previous chapter we outlined changes to the committee system during the 1960s as well as subsequent reforms. It remains to tie the recommendations in our previous report — specifically, the use of ad hoc legislative committees and more staff support for standing committees — into an overall reform of the committee system to make it more effective and more attractive to Members of Parliament and the public.

The Role of Standing Committees

The members of the House of Commons constitute a large and, for the most part, untapped body of expertise that could be put to much better use through a reorganized committee system.

The system in place since the mid-1960s requires that the same standing committees scrutinize the estimates, consider legislation, and undertake investigations. As a result, none of these functions is carried out in an ideal way by members burdened heavily with constituency work and other demands on their time and energy.

Bearing in mind the recommendations in our First Report, the goals of reform of the standing committee system are

- to enable Members of Parliament to perform more effectively their function of scrutinizing government departments;

- to introduce a degree of flexibility into the committee system, making it readily adaptable to changes in government organization;
- to have related government departments and Crown corporations, as well as the other agencies that report to or through departments, examined by parallel standing committees;
- to distribute the workload more evenly among committees so that members can participate more effectively; and
- to reduce the number and size of committees.

In recent years, most of the investigation and provision of advice on public policy has been performed by special committees with specific mandates and short periods of time within which to report to the House. These committees have done some excellent work. However, we believe that if the committee system were reorganized, such studies could fall within the mandates of standing committees. A vigorous standing committee system should also reduce the need for extra-parliamentary commissions.

The structure we recommend would result in the standing committees for the most part paralleling government departments. This should allow committee members to gain a great deal of knowledge about departments as they monitor their activities. The expertise gained could result in the growth of committee influence over government policy.

For committees to reach this position, their authority must be increased. To accomplish this, standing committees should be given broad authority to carry out studies and other related work arising out of their review of departmental activities and to report their advice on various matters of policy to the House. This blanket power would be in addition to committees' current powers in relation to departmental estimates and annual reports.

Committees would use their new authority to study the relevant government department in sufficient depth that a committee would become familiar with and be able to analyze and comment effectively on the government's future policy and expenditure plans. For example, with this broad mandate, a committee could examine the appropriateness of the legislation pertaining to, as well as the activities and expenditures of, a particular department.

By reviewing legislation administered by the department, as well as that establishing it, a committee could address broad policy issues. Will the legislation be appropriate in ten years' time? Should the mandate of the department be changed? Are certain parts of its mandate no longer required? In addition, committees could study policy initiatives flowing from legislation but resulting in little or no federal expenditure, such as the functions of some quasi-judicial regulatory bodies. Committees could also draft bills to deal with matters revealed through this work.

4.1 We recommend that each standing committee have before it the full departmental policy array to review and to report on, including, but not restricted to the following: the reasons for a department's statutes; the statutes themselves; a department's objectives in relation to its statutory mandate; the activities carried out in pursuit of these objectives; a department's immediate

and long-term expenditure plans for these activities; and the achievements of the department measured against its objectives.

The Structure of the Standing Committee System

We have received many proposals for reorganizing the existing standing committee structure in one way or another. For example, it could be restructured to reflect the expenditure envelope system. Alternatively, regional committees could be established with a view to categorizing issues by region and referring them to the appropriate committees. Interest groups, each wanting its own committee, would have had us add to the system on an ad hoc basis. We considered these and other alternatives, as well as the objectives stated earlier, in reaching our recommendations.

4.2 We recommend that the standing committee structure reflect, as much as practicable, the organization of government.

In certain cases it would be possible to use the same standing committee for two or more related departments, for example, the Departments of Justice and the Solicitor General. We also recognize the need for committees to deal with the management of the House of Commons and special areas where commissioners or other officials report to Parliament. A number of joint committees of the Senate and House of Commons form a third category of standing committees.

4.3 We recommend that the following standing committee structure be established:

Standing Committees

a) —Aboriginal Affairs and Northern Development
—Agriculture
—Communications and Culture
—Consumer and Corporate Affairs
—Defence and Veterans Affairs
—Energy, Mines and Resources
—Environment and Forestry
—External Affairs and Foreign Trade
—Finance and Economic Affairs
—Fisheries and Oceans
—Government Operations
—Justice and Solicitor General
—Labour, Employment and Immigration
—National Health and Welfare
—Regional Industrial Expansion
—Research, Science and Technology
—Secretary of State
—Transport (18)

b) —Human Rights
—Management and Members' Services
—Procedure and Privilege
—Public Accounts
—Striking Committee (5)

Standing Joint Committees

c) **—Regulations and other Statutory Instruments**
—Official Languages
—Library of Parliament **(3)**

This list of committees approximates today's government organization. As that organization changes, the committee system should be adapted to the new structure.

It would be up to the committees themselves to define their mandates in relation to the departments and agencies falling under their aegis. The assignment of departments and agencies to committees should be decided by the liaison committee of chairmen (see Recommendation 4.14).

Membership on Standing Committees

For the new committee structure to function at maximum effectiveness, the membership of individual standing committees should be reduced.

4.4 We recommend that most committees be composed of seven members. Some committees should continue at their present level of membership, but there should be no fixed minimum for the size of standing committees. This reduction may result in consequential changes in the number of members having the right to convene a committee meeting.

Reducing the size of committees would have at least two positive results. It would allow more time for probing and effective questioning. At present, members have to yield the floor to other members, even when they are pursuing a particular line of questioning. Reduced membership should allow more time so that thorough questioning of witnesses would be the rule rather than the exception. Smaller committees should also result in members valuing committee assignments and doing their best to be appointed to the committees of their choice. We also wish to make clear that membership on committees would not be obligatory.

4.5 Consistent with the theme of reducing the size of committees and giving them more independence, we recommend that parliamentary secretaries not be members of standing committees.

Related to the question of committee membership is the matter of substitution. The present system of alternates was adopted in 1983 pursuant to a recommendation of the Special Committee on Standing Orders and Procedure. Not only has the alternate concept failed to alleviate the problem it was designed to deal with, but it has created further problems. The previous committee also wanted to reduce committee membership. However, the practice has developed in many committees that alternates attend meetings in addition to, not in place of, regular members. Therefore, the size of committees has not been reduced, the burden of committee membership remains heavy, and the time available for asking questions remains scarce.

Another problem is that the list of alternates is constantly being changed. Instead of well informed alternate members that occasionally take the place of regular

members, it often happens that the alternate is not particularly knowledgeable about the subject matter before the committee. This is similar to the situation that existed prior to adoption of the system of alternates.

We have considered a number of possible approaches to this problem, the solution to which is central to the success of the committee system we propose. If we are to have true reform of our parliamentary institutions, members should be given the right and responsibility of finding their own replacements for meetings they cannot attend. This would allow a member to find a replacement with a similar point of view on the issues before the committee.

4.6 We recommend that alternate membership on committees be abolished. Members unable to attend would be responsible for their own replacements by notifying the chairman in writing of the name of the replacement.

As is the case with many of our recommendations, our idea here is to give members more responsibility and control over their own parliamentary lives and to lead them slowly but surely away from the concept that everything in the House of Commons is controlled by the whips, the house leaders and the prime minister or the leaders of the other parties. Such a change is not only desirable, but we believe it would be welcomed by those parliamentarians that now carry virtually complete responsibility for what goes on in the House and its committees.

The Budget and Government Spending

We noted with interest the statement by the Minister of Finance in his budget of May 23, 1985 about the desirability of a fixed date for delivering the budget. This committee had reached that conclusion during its deliberations on restructuring the committee system and as a result of our visit to the Bundestag in Bonn and the National Assembly in Paris.

A budget handed down on a fixed date during the supply period in which January occurs would be of great benefit to members concerned with the review of government finances and to the public at large. This is but one of the reforms essential for more effective review of government spending.

In keeping with our discussion of the powers of standing committees, we have concluded that a new method for dealing with the estimates has to be devised to make the procedure whereby the House grants supply to the government a meaningful operation.

4.7 We recommend that the main estimates tabled in the House of Commons be deemed referred to the appropriate standing committees for review without the need for a specific resolution of the House. The committee to which each estimate is referred should be decided by the liaison committee of chairmen (see Recommendation 4.14). For a period of fifteen sitting days after receipt of the main estimates, each committee member would be allowed to submit no more than ten written questions to departmental officials per class of main estimates referred to the committee. Responses to these questions are to be received not later than May 1.

Under this proposal, if members of the committee were not satisfied with the answers they received, they would still have the opportunity, prior to the main estimates being reported back to the House, to re-call the minister or the minister's officials before the committee to respond orally to further questions or to clarify and expand on the answers previously received by the committee members.

4.8 We recommend that the Leader of the Opposition have the power to suspend the guillotine on the main estimates of a government department of his or her choice for a further two weeks beyond the date on which the main estimates are deemed to have been reported back to the House. The estimates of that department would stay in the appropriate committee, and questioning of the minister and/or departmental officials would continue. Under this provision the Leader of the Opposition would be required to give notice not later than three sitting days before May 31.

In addition, the House should have the opportunity for a meaningful debate on the main estimates.

4.9 We recommend that the motion to concur in the main estimates be the subject of debate on the last allotted day. This debate could be extended for a maximum of twelve hours beyond the normal hour of adjournment. At the end of the debate, the Speaker would put all questions necessary to dispose of the concurrence motion and all stages of the bill based on it.

Committees and Witnesses

As committees move towards closer scrutiny of government departments, it will become essential for them to know that their requests for witnesses to appear to answer questions will be enforced.

At present, when a summons issued by a committee to a witness is disobeyed, the committee, if it wishes to pursue the matter, must send a report to the House asking that the House order the attendance of the witness or order a reluctant witness to answer particular questions in the event of a refusal to answer when ordered by the committee.

Witnesses that still refuse to obey the order of the House can be declared in contempt of the House. The penal jurisdiction of the House empowers the House to impose a formal reprimand or to commit the offender to jail for a period not exceeding the remainder of the session. The problem with this procedure is that the former alternative does not properly address the problem, while the latter is such a drastic alternative that it has been used only once in our parliamentary history.

4.10 We recommend that legislation be introduced empowering the House of Commons to impose a fine for contempt of Parliament.

Ministerial Responsibility

The individual responsibility of ministers concerns the administration of their departments. It is no longer reasonable that a minister be accountable or responsible

when, through no fault of the minister, senior officials misuse or abuse their powers. Our first two reports dealt to some degree with the issue of ministerial accountability. Proposed changes to the committee system recommended in this report should result in more appearances of ministers before committees, and committees should be better prepared to question ministers and their officials. All of this is designed to give members more tools with which to hold ministers accountable. The question that remains, however, is what the extent of a minister's accountability should be.

The idea of a minister being responsible for everything that goes on in a department may once have been realistic, but it has long since ceased to be so. A minister cannot possibly know everything that is going on in a department. The doctrine of ministerial accountability undermines the potential for genuine accountability on the part of the person that ought to be accountable — the senior officer of the department.

We have heard many arguments that a new doctrine of deputy ministerial responsibility relating exclusively to matters of administration should be established. In this context administration includes policy implementation. Such a doctrine would set out the obligations of senior public servants and include the obligation to testify before parliamentary committees on matters of administration. Under this system, the testimony of deputy ministers before committees would be an everyday occurrence. Furthermore, regular open contact between the senior public service and Members of Parliament should lead to a more realistic understanding of administrative practices and more precise pinpointing of accountability. This is not to suggest that under such a system ministers would not be involved in administrative issues or cases. Obviously they will and should be. Where ministers do involve themselves directly in administration, it follows that they will be accountable for their specific decisions. Moreover, they will continue to be held accountable in Parliament by traditional means. Deputy ministers will also continue to offer policy advice, as they do now, when requested.

This concept of deputy ministerial responsibility for administration is only a slight modification of traditional parliamentary government. It will not always be easy to draw a distinction between policy, for which the minister should be accountable, and the matters that fall within the administration of a department. Nevertheless, as long as there is a reasonable likelihood that this distinction can be made in most cases, it is worthwhile to draw the line.

4.11 We recommend that all ministers co-operate with committees exercising their expanded mandates by making available public servants that may be called to testify before a committee.

Drafting Legislation

The present method of drafting legislation is long and arduous. It begins in departments and winds its way through various interdepartmental and cabinet committees before finding its way to the House of Commons. Standing committees should be able to play an important part in influencing policy through the legislative process.

Parliamentary committees should become critical components in the consultation process that takes place before legislation is introduced. This would enable groups and

individuals to meet, to place their views on the public record, and to examine and react to each other's views. Experts and concerned parties should also be permitted to comment on the subject matter of bills. A minister would then have a wider choice of advice on proposed legislation.

At present, clause-by-clause examination takes place in committee after second reading when the principle of the bill has already been decided. Under our proposal, the government could choose to hear public reaction *before* second reading stage. An additional benefit would be that second reading would become more focused and less protracted if members were more familiar with the contents of a bill they had examined in committee prior to second reading. This could be accomplished if governments adopted the practice of referring some bills to standing committees after first reading.

More use could also be made of existing Standing Order 72(1) which allows, as an alternative procedure for introducing bills, a motion to appoint a committee to prepare and bring in a bill. Such an order of reference could be given by the House upon adoption of a motion presented by a private member, during private members' business, to have a committee bring in a bill on a particular subject. The committee could then prepare the bill which, once reported to the House, would be deemed to have been given first reading and would proceed through the normal process. After second reading the bill would go to a legislative committee.

4.12 We recommend wider use of parliamentary committees to review draft legislation, to conduct general inquiries when policy choices have not yet been made, and to bring in draft bills.

Presentation of Committee Reports

Once committee reports have been prepared, we believe there should be a better method of bringing them to the attention of the House of Commons.

4.13 We recommend that members tabling committee reports in the House be permitted to give a short description of the recommendations contained therein.

The time allowed for such presentations would be at the discretion of the Chair. This procedure would not replace the present rules relating to concurrence.

Co-ordination Among Standing Committees

At present, there seems to be no co-ordination or formal communication between the chairmen of committees on the matters being studied by them. Matters such as the presentation and debate of reports to the House should be co-ordinated so that the maximum amount of public awareness can be gained for this important work. With more frequent use of the power to carry out studies on matters emanating from the review of annual reports and the broad mandate given to committees, it will become important for committees to avoid duplicating the work of other committees. This could be accomplished by establishing a liaison committee of standing committee chairmen.

4.14 We recommend that the chairmen of standing committees constitute the liaison committee of chairmen.

Budgets and Staff for Standing Committees

A theme of our first two reports was to put members firmly in control of House affairs while increasing the effectiveness of the House through improvements to the committee structure. Our First Report recommended that standing committees be given staff and be required to submit budgets. Taken together with our other recommendations, these changes will create a markedly different operating environment that will require new management approaches and techniques.

Along with their expanded role and authority, standing committees will have greater responsibilities for performing that role and for the financial resources entrusted to them. This new environment will place a premium on the management skills of committee chairmen. The following recommendations attempt to balance the often conflicting goals of allowing maximum independence while maintaining accountability for resources. They set out a management strategy to deal with the significant issues raised by our First and Second Reports. Other less significant issues have been left to the Board of Internal Economy to address.

In proposing that committees be allocated fixed budgets, this committee hopes that by adopting a sound budgeting system, as well as the ancillary systems and structures that would have to support it, committees will greatly enhance their operations and, in so doing, improve the opportunities for members to perform their duties effectively.

The recommendations set out below are designed to achieve the following objectives:

- to make committees independent by virtue of an approved budget and the authority to act within it;
- to establish a management structure within which the House can be assured that committees are operating efficiently and effectively; and
- to identify some of the mechanisms necessary for the Board of Internal Economy to do this on behalf of the House.

A budget is simply the detail associated with a plan of action. In this regard some committees will not know what their plan is until they have been in operation for some time. Some standing committees may have a reasonable idea of what their financial requirements will be from year to year, but this may not be true for all committees. Our proposal should apply to both circumstances.

4.15 We recommend that, at striking, each committee be advanced a preliminary sum of money to undertake planning and organization.

For committees with limited financial requirements, this sum could see them through all their activities. This advance should not apply to sub-committees of standing committees, as these will be part of the main committee and should therefore be financed from its budget. In this way the House, the Board of Internal Economy, the

Striking Committee and the administrative units of the House will know the financial implications of committee activity. To remove any financial uncertainty concerning this advance, committees should be precluded from exceeding their advances. This will require close scrutiny by the comptroller and strong budget control on the part of committees.

As set out in our First Report, the Board of Internal Economy will become the focus of financial management in the House of Commons; therefore this should be the place for budget approval. Each committee that is likely to exceed its advance would have to submit a budget for Board approval. This will make for three general types of budget submissions: annual budgets for ongoing committee activities; project budgets for special activities not foreseen or mandated at the time of main estimates; and supplementary submissions for funds in addition to funds already allocated.

Initially the Board will probably have difficulty determining the appropriateness of budget submissions, but in time it will be possible to forecast how much a given type of study or committee activity should cost. The Board will therefore require advice on the appropriateness of proposed budgets as well as on the myriad financial, management and policy issues that will arise by virtue of the Board's position as the focus of management decision making in the House. The source of this advice should be independent of the committees and line units making budget submissions so that the advice is impartial and the Board controls its own direction.

4.16 We recommend that the Board of Internal Economy establish a small secretariat to support its activities.

The secretariat should function like the Treasury Board Secretariat does in relation to the Treasury Board. It could provide policy advice, monitor implementation of Board directives and advise the Board on budget submissions. The secretariat would also be able to manage the flow of paper to the Board, keep minutes, and prepare briefing papers and other information the Board requires.

With a strong Board of Internal Economy in place, committee budgets will be subject to thorough review. After that review, and if approval is granted, the Board would delegate the authority necessary to expend the funds to the committee chairman.

4.17 We recommend that committee chairmen be given full signing authority for spending funds within their committees' approved budgets, subject to any restrictions the Board may set out in policy directives.

At present the *Financial Administration Act* delegates this authority to the Speaker. An amendment to the legislation will therefore be necessary to place the Board in a position to be able to delegate to committee chairmen.

Responsibility for controlling committee budgets will reside with committee chairmen, supported by the systems and procedures put in place by the comptroller. The format of annual and project budgets will need to be standardized to meet the reporting requirements of the central financial system. With committees established as full responsibility centres, financial reports will gain importance. Similarly, the comptroller will need systems to ensure that committees stay within their budgets and comply with policy established by the Board.

4.18 We recommend that the Board of Internal Economy direct the comptroller to develop committee budget input, control and reporting systems for review and approval by the Board prior to implementation.

With committees operating as responsibility centres there will also need to be periodic assessments of their success in meeting their objectives. Obviously, committees are ultimately responsible to the House, but short of this there is no system to evaluate their performance. There are two options for establishing this vital link in the accountability cycle. Committees could submit annual reports of activities and expenditures to the House for review, or the House could delegate responsibility for this function to a person or group.

Given the heavy demands on time in the House, the first option would likely result in little or no scrutiny. But without some type of assessment, operational reports from committees would not serve a useful purpose. The second option is therefore to delegate the review function to the Board of Internal Economy. The Board would then be able to synthesize the results reported by all committees and report them to the House along with the financial detail it thought appropriate. The Board is the logical place for this to be performed, because all political parties would be represented and there would be a good link to the financial environment within which budget allocations would be made. In this way, the Board would be able to oversee the entire management cycle within which committees operate.

4.19 We recommend that the Board of Internal Economy table in the House of Commons a detailed annual report on the expenditures and activities of committees.

The size of the budget a committee receives will depend on what is expected of it and how much is available. These will be the central questions in the system of budgeting. In designing a workable system, this will have to be taken into account, as will the basic question of where decision-making authority resides.

Standing committees will have broad mandates to investigate policy and expenditure issues. How they choose to do this will be at their discretion. Over a period of years, the appropriate funding levels for the various committees will become apparent, but setting first- and second-year budgets will be a problem for both the committees and the Board of Internal Economy. In approaching this question, the committee considered several options before reaching a recommendation.

4.20 We recommend that the liaison committee of chairmen set the budget level of each committee within an overall financial ceiling set by the the Board of Internal Economy. Assigned budget levels would include an amount for ongoing operations and an amount for special projects. Once their budget levels had been assigned, committees would draw up detailed budgets and submit them to the Board for item-by-item approval.

In addition to the direct benefits of this recommendation, it would allow the Board of Internal Economy to undertake the other work on its agenda without getting into confrontations with committees over the substantive basis of the projects brought forward.

The items that will actually appear in a given committee's budget will depend on its terms of reference, the type of committee it is, and its projected level of activity. The requirements of a given committee for staff, travel funds, office space and other items will depend on the volume of work before them. A committee's budget should cover items over which the committee exercises discretion, as well as the cost of services influenced by its activities, while at the same time remaining simple to understand and easy to operate within.

It is far too early to say precisely what each standing committee will require in the way of a budget. Much of this will be decided by the budget reference level allocated by the liaison committee of chairmen. Although specific amounts cannot be set now, principles to guide the process can be identified. We suggest the following principles:

- Committees should be the ultimate decision makers on the size and type of staff they need.
- Committee budgets should reflect *all* expenditures they are likely to incur.
- Committees should be able to decide how they will approach a given topic.
- Committees could create sub-committees for specific purposes, but we would warn against the danger of overburdening the system with a proliferation of sub-committees.
- The Board of Internal Economy should establish global financial policy, including such items as allowable per diem rates, methods of travel, standards of office accommodation, and general standards of services supplied by House services units.
- Systems and procedures should be designed so that cost control reflects the unique parliamentary environment.

Given the higher level of committee activity, there may be a need for more staff. How this is to be supplied is an open question. This committee received various submissions and comments advocating a number of sources for this staff — the Library of Parliament, the House of Commons, the Parliamentary Centre, the Auditor General, the Economic and Science Councils — or, alternatively, building permanent staffs around the committees. Other potential sources of staff include private consultants, government departments and the academic community. To tie committees to one source at this point would do a disservice by limiting flexibility and reducing the chance for innovative staffing alternatives to emerge as each committee addresses its own requirements.

4.21 We recommend that each standing committee be given a research budget, which it could then use to purchase the research services it requires within the limits set out in the financial policies of the Board of Internal Economy.

To be accountable a committee must have both the responsibility and the authority to choose its staff and organization. As well, it is reasonable to expect that committees will develop a working knowledge of the researchers available in their subject areas and an assessment of the relative value of their services. The House recently appointed an interim research co-ordinator whose job is to advise committees on acquiring appropriate research services. This advice will no doubt be of assistance as committees establish themselves and attempt to identify their staff needs.

On our visit to Westminster, we were impressed by the tradition whereby professionals lend their expertise to parliamentary committees at modest cost. Given our recommendations to increase the powers and enhance the prestige of committees, we would hope that a similar tradition would develop in Canada.

Conclusion

If the recommendations proposed in this chapter regarding the role, powers, structure, membership and management of standing committees are adopted, we believe the House of Commons will undergo a major transformation. No longer dominated solely by the government's agenda, and led by strong chairmen and active private members, committees will become influential and important in their own right.

CHAPTER V

The Scrutiny of Order-in-Council Appointments

We would like members of a committee or Members of Parliament to be told: you have an important role, you must make a choice or help the Prime Minister to make a choice. I am not sure that the Prime Minister would be opposed to this because it must be a heavy burden to have to choose all those people without attracting criticism. Is it a good decision? Is it a good appointment?

Lise Bourgault, MP
Argenteuil-Papineau

One of the turning points in parliamentary democracy was the victory secured by the Commons over the Monarch in the choice of ministers to advise the Crown. Most aspects of the Crown's prerogative are now exercised on ministerial advice for which the ministers and the cabinet as a whole are answerable to Parliament.

With the expansion of government, many new public offices were created and are filled by order in council. It is impossible to tell the exact number of such appointments, but they run into the thousands, and in virtually all cases there is no requirement for parliamentary approval. Order-in-council appointments can be divided into several categories, including officers of Parliament, officials reporting to Parliament, judges, ambassadors and high commissioners, senior public servants, senior executives and directors of Crown corporations, and members of regulatory boards, tribunals and agencies.

Successive prime ministers have come under increasing criticism regarding their nominations to some of these offices. We believe it is in the long-term interest of everyone (prime ministers, opposition parties, private members, and the individuals appointed) to find a mechanism whereby MPs and others can have some role in this process without contradicting any fundamental principle of our system of government.

In the course of our hearings we asked many witnesses about scrutinizing order-in-council appointments. All agreed it was a difficult problem for both members and ministers, but none came up with any positive suggestions as to how we might proceed.

Our discussions on this matter reflected the difficulties involved and required much give and take on all sides. We believe, however, that our proposal will be acceptable to all parties and will enhance the role of Parliament.

Lessons of the American Experience

In Washington we had an opportunity to learn about the American process of advice and consent for presidential appointments. That procedure (in which the House of Representatives plays no part) provides for certain nominations to be sent to the Senate committee with jurisdiction in the area concerned. The committee usually considers the matter in public but can, by majority vote, decide upon closed hearings. In this case all subsequent proceedings on the nomination take place *in camera*. Following hearings to consider the suitability of the nominee, the committee reports to the Senate. The final question to be decided is "will the Senate advise and consent to the nomination?". If no decision is taken by the end of a session, the president has to renew the nomination the following session. Statistically the number of direct refusals by the Senate is minuscule, but some nominations have been withdrawn or remained unconfirmed for various reasons.

One criticism of the American system is the large number of appointments that can, theoretically, be considered. The Constitution gives advice and consent power to the Senate in relation to the appointment of ambassadors, cabinet members, and judges of the Supreme Court. In addition, many statutes provide for advice and consent procedures for appointments and promotions of officials at many levels of the public service and in boards and agencies.

Another criticism is that the intensity and thoroughness of scrutiny varies from committee to committee. Most have no written standards, so nominees are not subject to the same degree of review, although it is usual for committees to assess each appointment within their jurisdiction according to some standard criteria. The Committee on Governmental Affairs, for example, has adopted a general guideline stating that

> the committee shall recommend confirmation upon finding that the nominee has the necessary integrity and is affirmatively qualified by reason of training, education, or experience, to carry out the functions of the office for which he was nominated.

Some committees require background information on nominees, such as a financial statement, a biographical sketch and a security clearance. The Committee on the Judiciary has a special staff to investigate nominations. The Committee on Governmental Affairs designates a chief investigator and a minority investigator and assigns them specific tasks relating to nominees. Some committees prepare written questions to be answered by nominees at their hearings. Most require a certain period to elapse between the nomination and the commencement of the hearing. They also impose a time limit on the duration of the hearing. It is rare, however, that a committee will file a report on a nominee, and the absence of reports has also led to some criticism of the process.

The main problems with the American system can be summarized as follows: too many appointments are subject to the process; committees tend to hold hearings only on appointments where they are likely to obtain publicity; and some qualified men and women may be discouraged from accepting public office because of the confirmation process.

These problems could all apply to Canada if we adopted a confirmation process. In addition, it could be perceived as removing from cabinet the appointment power, which is constitutionally fixed with the executive. Furthermore, if appointments came to be considered tests of confidence, the procedure would actually increase party discipline, which is the opposite of what this committee has recommended.

House of Commons scrutiny of *all* order-in-council appointments could lend some relatively minor positions an unwarranted importance. On the other hand, if only a few appointments are to be subject to scrutiny, what criteria will be used to distinguish between those that are scrutinized and those that are not? Would such a distinction make non-scrutinized appointments seem even more independent and, therefore, less accountable?

While anticipating such objections, we believe that the potential benefits of a confirmation process would outweigh the problems. It should result in greater prior consultation by governments to avoid embarrassment. This type of informal mechanism is the hallmark and strength of responsible government. Parliament's traditional relationship with the executive comes not only through approval, rejection or alteration but also through the deterrent effect of bad publicity. The House of Commons exists to represent the people of Canada, to legitimize the rule of the executive and to hold the government accountable. It must receive the tools to pursue that mandate. One of those tools is the scrutiny of government appointments.

Review of Appointments by the House

In proposing a method of reviewing executive appointments, we are guided by the following principles:

- The primary purpose of a nomination procedure is to seek out and facilitate appointment of the best possible people.
- It is vital to the health of a political system that the public come to look upon public appointments as more than political patronage.
- Notwithstanding the aforementioned principles, there are good reasons for excluding certain appointments from any political scrutiny process at this time.
- Other appointments warrant different degrees of scrutiny, and for each category we recommend a specific process.

Deputy Ministers

Although deputy ministers have great power, they can be closely scrutinized by their ministers who are accountable to Parliament. Nevertheless, most deputy ministers exercise wide discretion, and their predisposition to administer in a given way will affect the direction of their departments. Given the expanded role of standing committees in

examining government operations, the appointment of a new deputy minister is a significant event, the implications of which should be subject to question by the appropriate standing committee.

5.1 We recommend that when an individual is appointed to the position of deputy minister of a department the appropriate standing committee have the power to call the appointee for public questioning on such matters as it deems appropriate.

This questioning would not have to be restricted to administration. However, to avoid the possibility that an appointee would be asked to disclose ministerial confidences, we suggest that this committee appearance occur as soon as possible after the appointment.

5.2 We recommend that the name of the person appointed to the position of deputy minister of a department be laid upon the table of the House of Commons immediately upon the appointment being made. The appropriate standing committee may call the appointee for questioning on matters relating to the appointment within thirty sitting days of tabling.

This would be sufficient authority for the committee to conduct an inquiry as to the appropriateness of the appointment. The committee would have ten sitting days from the commencement of its inquiry in which to complete its work and report to the House.

Crown Corporations

We recognize the need for the varying degrees of independence enjoyed by Crown corporations. Although they are responsible to the House through their financial statements, as is any corporation to its shareholders, there is often no opportunity to hold a particular minister directly accountable. For this reason it is important to give members of the House an opportunity to comment on appointments at the time they are made.

5.3 We recommend that all order-in-council appointments to Crown corporations be subject to the same procedure as for deputy ministers.

Regulatory Agencies

Regulatory boards, tribunals and commissions adhere to no uniform structure. A 1980 study by the Law Reform Commission of Canada classified regulatory bodies according to the extent (or absence) of executive control over their decisions. Because of the diversity of regulatory bodies, this task is extremely difficult. It is rendered even more so by the fact that what is provided for by statute often is not translated into practice.

Nevertheless, we believe it is possible to identify several regulatory agencies that are involved in substantive policy making and over which the executive has little control. In keeping with the report of the Law Reform Commission, we believe these to

be the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, the Canadian Transport Commission and the National Energy Board.

Individuals appointed to these agencies decide what we can watch on television, how we travel and what we will pay for it, how much petroleum is produced and who will produce it, and numerous other matters that affect the daily lives of all Canadians.

Because of the influence of these agencies and their distance from ministers, we believe the procedure for order in-council appointments to them should require not only that names be submitted to the appropriate committee of the House of Commons, but that an adverse report from the committee should constitute a veto of the nomination. In our system of responsible government, which operates by precedent and unwritten understanding, we do not believe that legislation, such as a Crown appointments act, is necessary, although that might be considered in the future.

5.4 We recommend that the names of nominees to the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, the Canadian Transport Commission and the National Energy Board be laid upon the table in the House immediately upon nomination. Nominations would then be deemed automatically referred to the appropriate standing committee for a period of thirty sitting days after they have been laid upon the table. During that period the committee can hear witnesses or call a nominee for questioning. If the committee does not report to the House during the thirty-day period, a nomination would be deemed automatically approved by the committee. Should the committee report negatively on a nominee within the requisite time period, it would not be considered a matter of confidence, but the government would be obliged to withdraw the nomination.

House of Commons Officers

In the case of House of Commons officers, such as the Clerk and the Sergeant-at-Arms, we believe appointments should be submitted to a committee of the House.

5.5 We recommend that nominations of persons to be appointed by order in council to serve the House of Commons be deemed automatically referred to the Standing Committee on Government Operations and be subject to the same approval procedure as applies to nominees to regulatory agencies (Recommendation 5.4).

Other Officials

Several officials appointed by order in council are responsible to the House or to Parliament. Among others, these are the Chief Electoral Officer, the Auditor General, the Privacy Commissioner, the Information Commissioner, the Human Rights Commissioner, the Commissioner of Official Languages, the Parliamentary Librarian and the Associate Parliamentary Librarian.

5.6 We recommend that all nominations of officials reporting to the House of Commons or to Parliament be submitted to the appropriate standing committee and be subject to the same approval procedure as applies to nominees to regulatory agencies (Recommendation 5.4).

Conclusion

In making recommendations regarding scrutiny and confirmation of certain appointments, we are heading into uncharted waters. If our recommendations are accepted and if they work well, the House may consider extending the confirmation process to other regulatory agencies or to appointments to Crown corporations. If the procedure does not work or is used as a means of tying up committee proceedings, then we will have misread and misunderstood the desire of our colleagues to pursue genuine reform of the House of Commons.

We urge members of the House not to conclude that scrutiny of appointments will ever be more than a partial answer in Parliament's continuing struggle to hold the executive accountable. The size, scope and complexity of the modern state mean that individual ministers, as well as private Members of Parliament, are in constant danger of losing control over the direction of public policy. They must use every means at their disposal to prevent this.

Of all the subjects the committee considered, this was by far the most difficult. But it is also the one that holds the most potential for the kind of change we believe members of all parties desire. We have heard repeatedly about the need for new attitudes towards Parliament. However, unless imaginative new procedures are put in place, little progress can be made in developing new attitudes.

CHAPTER VI

The Review of Delegated Legislation

Parliamentary control of delegated legislation is not possible unless there resides in the Houses of Parliament a power to disallow such legislation.

Hon. Eugene Forsey, PC

Parliament has an obligation to ensure that no legal requirements are imposed on Canadians except those that Parliament itself has approved or authorized the executive to enact. Although Parliament delegates to the executive the authority to make laws, it is still Parliament's duty to hold the executive accountable for the exercise of that authority.

Through the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, Parliament has given itself the means to scrutinize delegated legislation, but a great deal remains to be done to assure effective parliamentary control.

Having recommended the introduction of legislative committees in our First Report, we urge these committees to review in particular the enabling clauses in bills, that is, those clauses that grant the executive or government agencies the authority to make subordinate legislation. Committees may wish to bring to the attention of the House that a particular enabling clause is too vague, grants unnecessary law-making powers, or may authorize the making of retroactive regulations. The legislative committee studying a bill might also wish to suggest that the Joint Committee review the entire enabling clause.

We are also concerned that many regulations contain matters of policy that are never debated in the House of Commons. We therefore suggest that all standing committees use their mandates to review the policy and merits of statutory instruments made pursuant to legislation for which they are responsible. This review could be carried out by a standing committee on its own initiative or at the suggestion of the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Such a policy review by standing committees is important because of the tendency of governments to present to Parliament general legislation pursuant to which the executive adopts regulations containing the real substance of the law.

We realize that Parliament, through the Joint Committee, achieves a good measure of scrutiny of subordinate laws, but it is now time for the House of Commons to give itself the means to make the scrutiny more meaningful.

6.1 We recommend that the House of Commons adopt a mandatory procedure for affirming or disallowing delegated legislation and regulations made pursuant to an act of Parliament.

6.2 We recommend that all delegated legislation and regulations made pursuant to an act of Parliament be referred to the appropriate standing committee of the House of Commons in addition to being referred to the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

The joint chairmen of the Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments made submissions to this committee. They recommended adoption of disallowance and affirmation procedures by both the Senate and the House of Commons. These recommendations, which are set out in Appendix 3, provide a framework for the kind of procedure we envisage.

Adoption of our recommendations by the House of Commons will limit the discretion of the executive and will provide the House with a check not only on legislation but also on the exercise of ministerial discretion in the making of subordinate legislation.

CHAPTER VII

Procedural Reforms

We should have in place a system whereby private members' bills would have to clear a series of hoops to make them come out the other end at a much higher level of quality. Then any private member's bill that comes through that process, that trial by fire, would have a resolution. It would have a vote. Also, those private members' bills should be able to allow expenditures or spending of public funds.

Albert Cooper, MP
Peace River

In addition to restructuring committees and giving them increased powers, it is essential for the enhancement of the House of Commons and the role of the private member that certain procedural reforms be made. These include greater disciplinary powers for the Speaker; making the petitioning of the House by the public a more meaningful exercise; creating a means whereby more private members' bills come to a vote; reorganizing the order of business in the House; and limiting the number of written questions while requiring that they be answered within a certain period.

Taken together, these changes constitute a major reform. We believe they will lead eventually to a redefinition of the House as a place for serious discussion of political issues by elected representatives.

Disciplinary Powers of the Chair

Having previously recommended that the Speaker be elected by the House by secret ballot, we now consider whether the disciplinary powers of the Chair should be clarified and strengthened. Under the present Standing Orders, the only sanction available to the Speaker in cases where disorder arises is to "name" the offending member. The normal practice after a member is named is that the government house leader moves a motion to suspend the offending member. The period of suspension usually proposed is the remainder of that day's sitting, which is a very mild penalty. A recorded division almost invariably takes place when the motion is put to the House.

The Chair is vulnerable under this procedure for two reasons. First, the government house leader is under no obligation to move a motion for the offending member's suspension. Second, if the motion is made, the House is under no obligation to adopt it. A failure to follow through on the naming of a member would lead to a serious undermining of the Speaker's authority. The Standing Orders make no provision for two sanctions that are available to the Chair in many other parliamentary jurisdictions. We believe they should be adopted by the House.

The first would empower the Speaker to order a member that consistently defied the authority of the Chair or was otherwise grossly disorderly to withdraw from the chamber for the remainder of the sitting. This power would enable the Speaker to deal with an offending member without having to resort to a motion of the House and would involve a lesser sanction than that implicit in the naming of a member. The naming procedure would still be available to the Chair if the offending member refused to withdraw or persisted in his or her defiance.

In cases where the Speaker felt obliged to resort to the naming procedure, we believe there should be an obligation on the House to decide the issue of a member's suspension. The motion would be made by the government house leader or another minister of the Crown. The penalty proposed in the motion would be a specified number of days of suspension from the service of the House, the terms of the motion being determined by the member proposing it.

The risk that the motion might be defeated in the House would remain, but we see no way of avoiding this. We would hope that a majority of the members present would recognize the importance of sustaining the Speaker's authority.

The second power we wish to see conferred on the Speaker is the authority to suspend a sitting or to adjourn the House until the following sitting day in cases of grave disorder of a general nature. Circumstances can arise, fortunately only rarely, in which disorder is so general that it would be impossible to single out the offending members. In our view, the only way to deal with this kind of situation is to give the Speaker the authority to leave the Chair and allow the House to calm down. The Speaker would be empowered to suspend the sitting for a specified period or until a fixed time later in the sitting. Alternatively, the Speaker could adjourn the House until the following sitting day if this appeared to be the better course.

7.1 We recommend that the Speaker be empowered to order the withdrawal of a member for the remainder of a sitting and to suspend a sitting or to adjourn the House in cases of grave disorder.

7.2 We recommend that the proceedings consequent upon the naming of a member be set out in the Standing Orders.

The Report Stage

We believe that the report stage is not used constructively. The report stage was introduced into the legislative process as part of the procedural reforms implemented in 1968. One of the results of those reforms was the reference of the majority of bills to standing committees following second reading. The report stage was designed to

provide opportunities to members not involved in the committee stage of a bill to propose amendments when the committee reported the bill back to the House. Thus, an MP that was not a member of the committee dealing with a bill would not be deprived of the right to propose amendments. It was also designed to enable the government to introduce last-minute technical amendments. It was not envisioned, however, that the report stage should provide a means of reopening the entire committee proceedings.

The practice of using the report stage as an obstructive tactic has developed because of the frustration of the opposition parties with the manner in which controversial bills are frequently dealt with at the committee stage. The report stage has become, in the words of one member, a vehicle for vengeance, a method of retaliation against what is seen as a stubborn refusal by government to make any concessions to opposition views when amendments are proposed in committee.

The recommendations we propose regarding the report stage should be seen in the overall context of reform of the legislative process. It is our assumption that in future most bills will be considered in legislative committees, where adequate time will be devoted to clause-by-clause study and where opposition amendments will be given reasonable consideration. If these hopes are realized, there would be neither need nor justification to use the report stage in the manner in which it has been used in the past.

To expedite proceedings at the report stage, Standing Order 79(10) was incorporated in the report stage procedure. The Standing Order reads as follows:

> The Speaker shall have power to select or combine amendments or clauses to be proposed at the report stage and may, if he or she thinks fit, call upon any Member who has given notice of an amendment to give such explanation of the subject of the amendment as may enable the Speaker to form a judgement upon it.

Although successive Speakers since 1968 have used the power under the Standing Order to combine amendments, they have never used the power to select.

The power to select is also vested in the Speaker of the British House of Commons, where it is used extensively. The British Speaker has complete discretion in the use of this power although he exercises it through consultation and in accordance with certain principles. One principle is that an amendment disposed of in committee will not be selected unless it is one of exceptional significance that merits further discussion.

We believe that the report stage in our own legislative process should be neither a rehash of committee proceedings nor an opportunity for unlimited obstruction of a measure. We believe it should be a stage at which new amendments are proposed, including amendments to implement government undertakings. To achieve this reorientation of the report stage, no amendment to the Standing Orders would be necessary. What would be required is for the Speaker to use the power to select amendments under Standing Order 79(10).

We therefore conclude that the Chair should use the powers provided in Standing Order 79(10) in accordance with certain principles and with the benefit of consultation. An amendment disposed of in committee should not be revived unless it is of exceptional significance. Amendments ruled out of order in committee should not be

reconsidered unless there are reasonable grounds for doing so. Amendments proposed to implement government undertakings should be selected automatically. In selecting other amendments, the Speaker should seek guidance through consultation. The Speaker should determine, in consultation with the house leaders, which amendments are regarded as the most important from the party point of view.

The Speaker should also consult the individual members proposing amendments and use the power under Standing Order 79(10) to seek an explanation of an amendment. The Speaker should take into account whether a member could make the same points by speaking to another amendment rather than proposing a separate one. In general, the Speaker should consider the degree of support that amendments command, the significance of what an amendment seeks to achieve, the rights of the parties to propose the amendments they consider most important, and the right of individual members not to be overlooked in the selection process.

We recognize the significance of the power that Standing Order 79(10) places in the hands of the Speaker. This is no doubt why successive Speakers have hesitated to use the power to select without further direction from the House.

7.3 **We recommend that the Speaker use the power under Standing Order 79(10) to select as well as combine amendments at the report stage.**

Reorganization of Private Members' Business

One step needed to enhance the role of the private member is to change significantly the method of dealing with private members' business. The House does not attach any great importance to private members' business as it is now organized. This is evident from the fact that members are seldom greatly concerned to claim the priorities they have drawn in the ballot governing the use of private members' time, and this is largely because private members' bills and motions rarely come to a vote.

Our proposals are designed to achieve a number of improvements in the way private members' business is dealt with. They would tighten the conditions of the ballot, widen the scope of private members' legislation, and ensure that some private members' bills and motions come to a vote.

Our first proposal is to broaden the scope of private members' business by eliminating the rule that bills and resolutions containing financial provisions cannot be introduced unless a Royal Recommendation has first been signified. Although the Constitution provides that such a bill or resolution may not be adopted or passed in the absence of a Royal Recommendation, it does not prevent the introduction of such a bill or resolution prior to the signification of a Royal Recommendation. Standing Order 66(2), on the other hand, requires that such a recommendation accompany the introduction of the measure. The House could change this requirement of the Standing Order without violating the Constitution.

If this reform were implemented, a private member would be able to introduce a bill or resolution containing financial provisions, and debate could take place. In the event that the House gave the bill second reading or adopted the resolution, it would be up to the government to decide whether to allow the measure to proceed further by

sanctioning a Royal Recommendation. If none were forthcoming, we would recommend that the measure not be allowed to proceed further, for the simple reason that to do so would be a waste of time. The government would not lose its financial control. However, the proposal would allow a wide range of important private members' bills and resolutions to be debated and would oblige the government to declare its position on them.

To increase the importance attached to private members' business, members require a number of incentives. At present, any member can enter the draw whether or not he or she has a bill or motion to propose. We believe that to be eligible to enter the draw, a member should have ready a properly drafted bill or motion that is procedurally in order. We also propose that there be a series of draws. In the first instance, the members drawing the first twenty places in the ballot should be allowed to proceed with their bills or motions. All bills from members successful in the ballot would be introduced and given first reading. Having succeeded in obtaining a place, a member would be obliged to use it or lose it. In other words, the member drawing first place must use his or her opportunity; otherwise the position would be conceded to the member drawing second place, and so forth.

We also propose a system of multiple sponsoring. Any member supporting a bill or motion, up to a maximum of twenty members, would be able to add his or her name to it, thus providing an indication of the extent of support commanded by a measure. We would limit the number of sponsors to twenty to eliminate the possible danger that a large number of sponsors would be seen as an advance decision on a measure. Only the member in whose name the bill or motion stands would be able to move it, as is the case now, unless the House by unanimous consent, and with the consent of the member sponsoring the measure, allowed another member to do so. Multiple sponsoring would also eliminate the introduction of a multiplicity of bills dealing with the same subject. Members wishing to introduce bills or motions substantially the same as one already on the *Order Paper* would be told that this was out of order, but that they could add their names to the existing bills or motions provided the number of sponsors did not exceed twenty.

Of the twenty bills and motions emerging from the first ballot, a maximum of six should be allowed to come to a vote in addition to any on which the House might be able to reach a decision after not more than one hour of debate. A committee of six private members, drawn proportionately from all parties represented in the House, would be appointed by the Speaker. The chairman of the committee would be appointed from the chairmen's panel — which we recommended in our First Report and which is shortly to be established — and would be completely neutral in conducting the committee's proceedings. The chairman would be in addition to the six members, and the chairmanship of the committee could be rotated from time to time among the members of the chairmen's panel. The committee could be called the Committee of Selection of Private Members' Business.

The committee would have a dual function. It would select the bills and motions that would come to a vote if not disposed of in the first hour of debate, and it would determine the number of hours of debate, to a maximum of five, to be allocated to all bills and motions selected.

Further draws would take place as the bills and motions drawn in the first ballot were disposed of. The number of places to be balloted for in subsequent ballots would be determined by the number of items already disposed of. Similarly, the number of items selected for a mandatory vote would equal the number of such items already disposed of. Bills and motions successful in the ballot but not selected by the committee would keep their place in the order of priority but would be dropped from the *Order Paper* after one hour of debate unless disposed of sooner. Those selected by the committee would be revived for debate during ensuing private members' hours. The bill or motion would be voted on at the conclusion of the time allocated or earlier if the debate were concluded prior to the expiry of the time.

To illustrate what would happen, let us assume that item #1 was selected following the first ballot as a measure that would come to a vote and had five hours of debate allotted to it. After its first hour of debate, it would come back to the House after the other nineteen priority items had also had their own hour of debate. It would subsequently return again, in its proper sequence, as often as necessary until it had received five hours of debate, unless it was disposed of earlier.

It is our confident expectation that the proposed committee would become a body of considerable prestige in the parliamentary process. In appointing members to the committee we would expect the Speaker to consult private members rather than house leaders, and it would probably be advisable to select members from among those not successful in the ballot. It can thus be anticipated that membership changes would take place from time to time, particularly following new ballots.

The committee would decide the criteria to be applied to measures selected to come to a vote and would have complete discretion in arriving at these decisions. Members sponsoring bills or motions would be invited to appear before the committee to explain or argue their cases. The significance of a measure would probably be an important criterion, although we would hope that the degree of support that a measure could command would not become an overriding factor in decisions. We would expect the committee to take account of less popular measures that nevertheless reflect significant minority opinion. We see the committee as one that would be politically impartial, its only bias being in favour of the rights of private members, regardless of party.

One of the committee's most important responsibilities would be to decide the number of hours to be allocated to a bill or motion. While it is difficult to lay down precise guidelines, we would expect that a non-controversial measure commanding general support would be brought to a decision after one or two hours of debate, whereas one of major impact and substance would probably require the maximum of five hours. These judgements can only be left to the proposed committee, but it would be expected to recognize that a bill or motion of major import could not be brought to a vote unless reasonable opportunities for debate had been made available.

A private member's bill that received second reading (excluding financial bills to which the Royal Recommendation had not been signified) would be referred to a legislative committee like any other bill, and no time limits would be applied to its passage through the committee. If and when reported to the House, two further hours would be made available if necessary for the report stage and third reading combined.

All votes necessary to dispose of the bill would be taken not later than two hours after the commencement of the debate on the report stage and third reading combined. To avoid any disruption of the normal parliamentary timetable, we recommend that the two hours of debating time, and any additional time that might be necessary for voting purposes, should commence at the moment of interruption of business on any sitting day, other than a Friday, designated by the proposed Committee of Selection of Private Members' Business for considering the measure concerned.

To increase the opportunities for participating in debates on private members' business, we recommend that the length of speeches during private members' hour be reduced to ten minutes.

7.4 We recommend that the organization of private members' business be reformed in accordance with the following provisions:

a) The introduction of a private member's bill containing financial provisions would be admissible. A second reading debate would take place on such a bill but it could not proceed beyond second reading unless a Royal Recommendation was signified.

b) No member could enter a draw for private members' business unless he or she was ready to present a properly drafted bill or motion.

c) A series of draws for private members' bills and motions would take place throughout a session. The first draw would be for twenty places, and the successful members would be required to proceed with their items of business at the appropriate time or lose their priority. Subsequent draws would take place as items of business were disposed of, the number of places balloted for being equal to the number of items disposed of.

d) Any member supporting a bill or motion, to a maximum of twenty members, would be able to add his or her name to it. No member could introduce a bill or motion substantially the same as one already on the *Order Paper*.

e) A Committee of Selection of Private Members' Business would be appointed consisting of six private members nominated by the Speaker and a chairman appointed from the chairmen's panel. This committee would select six bills and motions from the twenty items successful in the first ballot as items that would come to a vote if not disposed of in the first hour of debate. It would also determine the number of hours of debate, to a maximum of five, to be allocated to all bills and motions so selected. Additional bills and motions would be selected by the committee from the items drawn in subsequent ballots, the number to be determined by the number of votable items already disposed of.

f) The committee would invite members sponsoring bills or motions to appear before them and present their arguments as to why their items should come to a vote.

g) A private member's bill that received second reading and successful passage through a legislative committee would be brought to a vote after two further hours of debate devoted to report stage and third reading combined. These proceedings would take place at the normal hour of

adjournment on any sitting day other than a Friday, the day to be designated by the proposed Committee of Selection of Private Members' Business.

b) The length of speeches during private members' hour would be reduced to ten minutes.

Petitions

Public petitions addressed to the House of Commons constitute one of the most direct means of communication between the people and Parliament. It is by this means that people can voice their concerns to the House on matters of public interest. However, despite the considerable effort spent preparing and circulating petitions to gather signatures, once they have been presented in the House and received, it is rare that further action is taken.

We agree that the right to petition Parliament is a fundamental right of the citizen and that petitions are an integral part of the process whereby the people of Canada speak to their elected representatives. However, the use that is made of this right gives us some concern. The procedure governing petitions should be defined more clearly to generate respect for the process and make it more meaningful.

There is a definite need to clarify the rules relating to petitions, to promote increased uniformity in their presentation and to ensure that they are acceptable by the House in terms of content. There should be guidelines concerning the form of the petition and the signatures placed on it.

We also believe that legitimate petitioners should be entitled to a response. In the British House of Commons all petitions that are in order are presented, and the Clerk of the House is directed to transmit them to a minister of the Crown. Any observations that a minister may make in reply to a petition are laid upon the table by the Clerk of the House and ordered to be printed as supplements to the *Votes and Proceedings*.

In the Legislative Assembly of Ontario, the Standing Orders specify that "the Ministry shall provide a response to a petition within two weeks of its presentation". This at least forces the government to take note of the content of petitions.

We also believe that members of the House of Commons should not be able to petition the House on their own behalf. As elected representatives, they have many opportunities to make their views known. They do not need the additional advantage of being able to petition the House.

7.5 We recommend that the procedure governing petitions be reformed in accordance with the following provisions:

a) Petitions must be examined as to form and content by the Clerk of Petitions before being presented in the House.

b) Petitions must be addressed to the House of Commons.

c) **A petition must contain a properly formulated request dealing with a matter within the authority of Parliament. The object of the request must be expressed in clear and precise language and need not contain the traditional archaic language.**

d) **Petitions can be written, typewritten or printed, but they must be free of erasures and interlineations.**

e) **The prayer of a petition must appear on every sheet if it consists of more than one sheet of signatures.**

f) **The signatures on a petition must be original signatures written directly on the petition and not pasted on it or otherwise transferred to it.**

g) **A petition must be signed by no fewer than twenty-five people that are not Members of Parliament.**

7.6 **We recommend that all petitions received by the House be referred to the minister acting as the government house leader, and a response should be provided by a minister of the Crown within two weeks of the presentation of the petition. The response should be laid upon the table by either the minister acting as the government house leader or the minister concerned.**

Emergency Debates

A frequent and legitimate complaint of private members is that the proceedings of the House of Commons do not always reflect the concerns of the community in a timely way. Events of major importance occur in Canada and although they may be raised during question period, they do not necessarily find their way to the floor of the main debating chamber of the nation.

The House has a provision for emergency debates. In his testimony before the committee, Mr. Speaker Bosley indicated that the present rule on emergency debates, with its open-ended time limit, lends itself to dilatory tactics. We believe this concern should be eliminated.

7.7 **We recommend that emergency debates be held between 8:00 p.m. and midnight, with speeches limited to ten minutes, except for the mover, who should be allowed twenty minutes. The provisions of Standing Order 8(4)(*a*) should be employed if the House wishes to continue the debate beyond midnight.**

We note that in deciding on the acceptability of a motion for an emergency debate, the Speaker is not bound to give reasons for a decision (see Standing Order 30(7)). However, the practice has developed of giving reasons. This has led to an accumulation of precedents that militate against the granting of emergency debates. We encourage the adoption of the practice of not giving reasons in the hope that it will permit the Speaker to grant more applications for the debate of real emergencies and thus provide the House with opportunities for timely debate on matters of concern to Canadians.

The Order of Business in the House

We have received many recommendations on the subject of the order of House business during a parliamentary day and have concluded that it is time to take a more rational approach to the order of business in the House.

7.8 We recommend that on Monday, Tuesday and Thursday after the opening prayer, the House deal with Routine Proceedings and, upon their conclusion, with the Orders of the Day. After the mid-day interruption, statements by members under Standing Order 21 would occur. These statements should be shortened from ninety to sixty seconds, so that more members can make them. This would occur until fifteen minutes after the hour, as at present, and question period would follow. At 3:00 p.m. the House would return to Orders of the Day.

The order of business for Wednesday and Friday would remain as it is now.

Written Questions

The *Order Paper* has become crowded with written questions demanding written answers from the government. As there is no time limit within which the government must respond and no limit to the number of questions a member can place on the *Order Paper*, this becomes a futile method of trying to elicit information from the government. In other legislatures we visited there is either a limit on the number of questions that can be asked, an onus on ministers to reply within a certain period, or both.

7.9 We recommend that a member be permitted to place no more than four questions on the *Order Paper* at any one time. The government, through the appropriate minister, would be required to respond to written questions within thirty sitting days of the date when the question was placed on the *Order Paper*.

To avoid the possibility that members would try to get around the four-question rule by asking questions containing numerous sub-questions, all written questions should be directed to the Clerk for close and careful scrutiny as to form and content.

7.10 We recommend that the Clerk of the House have the power to reject outright or to split into separate and distinct questions those questions that contain unrelated sub-questions.

Standing Committee Meeting Times

We are aware that our recommendations with regard to the committee system will place enormous demands on the time of members and, if not properly regulated, could interfere with the amount of time members devote to their duties in the chamber. The proposed legislative committees deal solely with legislation, which in many instances will have to be dealt with on a priority basis. These committees should be entitled to sit during periods when the House is sitting. However, if the new standing committees we have recommended were also to sit during this period, it would put severe strains on the chamber.

When the hours of sitting were changed in 1982, it was envisaged that members would take advantage of the House not sitting in the evening and use this period for committee work.

7.11 We recommend that standing committees not be allowed to sit during periods when the House is sitting, but should use the period from 9:00 a.m. to 11:00 a.m. and from 8:00 p.m. to 10:00 p.m. for their work while the House is in session.

The Prayer

We are of the opinion that the prayer now used in the House of Commons to open each day's proceedings does not reflect Canada's pluralistic society. Rather than recommend that a new prayer be devised to accommodate all religions practised in Canada, we believe that a different approach should be taken.

7.12 We recommend that the Speaker of the House be charged with inviting, on the advice of parliamentarians, representatives of Canada's various religious faiths to lead the House in a prayer appropriate to their faith, at the commencement of each day's sitting. We also recommend that the public be admitted to the galleries prior to the prayer.

Reports from Official Parliamentary Delegations

In recent years there has been an increase in the number of official parliamentary delegations travelling inside and outside Canada. The work of these delegations is important for Canada, and we are concerned that there is no vehicle by which these delegations can report on their work to the House of Commons.

7.13 We recommend that all official parliamentary delegations financed by the Canadian Parliament be required to report to the House on their work. Such reports should be tabled in the House during the period set aside for committee reports. Members tabling these reports should be permitted to give a short description of them.

Vacant Constituencies

If a member of the House resigns, dies or otherwise vacates his or her seat, the people living in the constituency are without a representative until a by-election is held. Under present Canadian law this vacancy can continue for a considerable period of time.

During our visit to Washington we were impressed with the American method of dealing with the problem. In the House of Representatives a vacant constituency is administered by the Clerk of the House. Some of the staff of the former member are retained and become temporary employees of the office of the Clerk. This assures a degree of continuity of services to those living in the affected district. A mechanism similar to that in effect in the United States House of Representatives should be instituted in Canada with respect to seats in the House of Commons that become vacant during the course of a parliament.

7.14 We recommend that, when a seat becomes vacant, the services provided to constituents continue under the auspices of the Clerk of the House of Commons. We recommend that two staff persons of the former member remain in the employ of the Clerk, one in the constituency office and one in the parliamentary office of the former member.

The Clerk should also have the authority to fill vacancies in these positions should they occur. This recommendation represents a temporary measure designed to serve constituents during a vacancy. It should in no way encourage the government to delay by-elections.

CHAPTER VIII

Administrative Reform

My feeling is that parliamentarians would be better served if there were a number of people who were not necessarily competing against one another to serve parliamentarians but complementing one another.

Hon. André Ouellet, PC
Papineau

Part of our mandate was to examine the funding, facilities and staff support available to Members of Parliament as well as the administration and management of the House of Commons. We made certain proposals regarding these matters in our First Report and we believe that the recommendations in this chapter will complement those suggestions.

In theory, Parliament could meet to transact public business with virtually no office staff for members and minimal support services. Some would argue that the public would be better served by part-time parliamentarians that kept their respective jobs and came to Ottawa for a few months each year when the House was in session. However, the trend of the past thirty years has been in the other direction. Longer sessions demand full-time legislators supported by staff in their Ottawa offices and constituency offices and by numerous services provided by House of Commons staff. As long as citizens demand and governments provide more programs and services, we do not believe reductions in the legislative branch should be contemplated. On the other hand, we have some concerns as to whether existing resources are organized in such a way as to facilitate implementation of our proposals in earlier chapters.

Administration of the House

In the last parliament, as the result of a study by the Auditor General, significant changes took place in the internal management of the House. Much of this went on without the direct involvement of members, and there were few opportunities for all members to participate fully in these decisions. We believe the legitimate right of members to control the House of Commons should be reinforced. For this reason our First Report proposed a Board of Internal Economy.

The Speaker, as Chairman of the Board, will continue to be involved in its operation. Over the past few years the Speaker has assumed an increasingly heavy administrative load and has come to been seen, incorrectly we believe, as a "Minister for the House of Commons". This description signals an incorrect concept of the Speaker's role in running the House. Members must not only run the House, they must feel that they are in charge. We place a high priority on restoring the pre-eminence of the House of Commons and of proceedings in the chamber. It is difficult to do this when its presiding officer has been removed to the back corridors to deal with administrative matters. As it evolves, the Board of Internal Economy might find it useful to examine the systems used in the Federal Republic of Germany and in France. In both countries much of the administrative burden is borne by members other than the Speaker. The presence of the Deputy Speaker on the Board of Internal Economy could be a vehicle the Board might wish to consider.

8.1 We recommend that the Board of Internal Economy examine the administrative systems used in the Bundeshaus of the Federal Republic of Germany and the National Assembly of France.

The roles of the permanent officers of the House have also undergone changes. In our Second Report, for example, we recommended that the office of Parliamentary Intendant be created. We wish to make clear, however, that the Sergeant-at-Arms will continue to be responsible for security within the parliamentary precincts.

The Clerk of the House has concentrated more and more on the procedural sector, and we understand the need for such expertise in the House. The role of the Clerk of the House of Commons should be one of leadership and inspiration for all employees of the House. For this reason the Clerk of the House must be, and be seen to be, the principal permanent officer of the House, accountable to it, and its bodies, for operations of the House of Commons.

8.2 We recommend that the Clerk of the House of Commons have ultimate responsibility for the administration of the House.

Changes recommended in this report will significantly alter the operation of the House of Commons and its committees. They will place new, and in some cases unforeseen, demands on House staff. For example, our proposals for committee budgets and staff will present new challenges to those providing services to committees. The management of committee budgets will take on a new significance. The role of the committee clerk will change. Different skills and knowledge will be required to staff each type of committee. Procedural expertise will be needed for legislative committees, but managerial skills will be essential for the new standing committees. Because the roles of legislative and standing committees are completely different, it will be necessary to analyze carefully what their staff and organizational needs will be.

8.3 We recommend that the Board of Internal Economy commission a study of the organization and staff resources required to implement the changes we propose in the committee system.

Law Clerk and Parliamentary Counsel

The legislative committees will need additional assistance. In a joint submission the Canadian Bar Association and the Law Reform Commission of Canada drew our attention to the lack of adequate legal services for committees. For some years the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel has been unable to meet fully the requirements of members. Levels of pay have been less than those of the Department of Justice, making recruitment difficult.

We believe that the Board of Internal Economy should be the guarantor of adequate legal services for members. The Law Clerk and Parliamentary Counsel should be responsible to the House and its agent, the Board of Internal Economy, for providing full legal services for the House and its members. Private members' business will take on new importance, and bills must be drafted in proper form. Legislative committees must have assistance in examining and amending bills. From time to time standing committees will require legal assistance in conducting inquiries or drafting proposed legislation. Many of these requirements cannot be met entirely from permanent staff, and the most appropriate method of doing so should be identified.

8.4 We recommend that the Board of Internal Economy study the new role of the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel with a view to increasing its permanent staff and to adjusting their rate of pay to that available in the Department of Justice. In making this recommendation we also recognize that the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel should be authorized to recruit and co-ordinate temporary assistance as necessary to fulfil its new roles.

Co-ordination of Services for Members

We have made recommendations that will require additional staff and services. We have also heard from officials of various branches of the House arguing that they need more personnel to fulfil the requirements of members. This may well be correct. But before hiring additional staff we believe it is important to know whether existing services are organized and being used as efficiently and effectively as possible.

There appears to be little co-ordination and consultation among the three administrations that make up the parliamentary establishment (the Senate, the House of Commons, and the Library of Parliament). We have not made a complete survey, but it appears that there is duplication of effort in office automation, research, administration and other service areas. Could existing resources be used more wisely, thus allowing new services to be added?

8.5 We recommend that the Board of Internal Economy undertake a survey of services available to members of the House of Commons and the Senate with a view to eliminating duplication and ensuring that members receive efficient and effective services.

In addition to our general concern about the use of existing services, we believe it is appropriate to consider the research services offered to members of the House and to committees. We recognize that there will be an increased demand for staff experience

in working with parliamentary committees. We have had the benefit of a submission from the Parliamentary Librarian and have seen the research assistance available to the members of four other national legislatures. We believe that a reorganization of research services should be considered, including an investigation of ways to bring together experts now found in the Committees and Private Legislation Branch, the Parliamentary Relations Secretariat, the Research Branch of the Library of Parliament, the Table Research Branch and other units of the House.

Seminars for Members and Staff

We believe there is a need for continuing public policy and how-to seminars modelled on those offered by the Library of Congress in Washington. These seminars would bring together knowledgeable individuals from both inside and outside Parliament and would be particularly useful to new members and their staffs. In Washington these seminars are a kind of "University of the Hill", involving all elements of the legislative community. Their long-term effects on the political process would be substantial.

8.6 We recommend that the Library of Parliament undertake to provide seminars to members of the House of Commons and their staffs.

Privacy of Lobbies

A practice has developed in recent years whereby people other than members have been allowed into the lobbies. This intrudes on the privacy of members and inhibits their work.

8.7 We recommend that only members of the House of Commons be allowed in the lobbies. The leaders of recognized political parties and their house leaders should be entitled to no more than one legislative assistant each in the lobby at any given time.

We are also aware that the opposition lobby is shared by the three political parties. As the lobby is now arranged, it is impossible for any party to hold meetings or discussions in private.

8.8 We recommend that the opposition lobby be divided in such a way as to secure some degree of privacy for the members of the parties that share the lobby.

CHAPTER IX

Parliament and Television

What we have been discussing, with all due respect, has not been electronic *Hansard* but merely changing the rules sufficiently to allow television to come in and look at committees.

Jack Ellis, MP
Prince Edward-Hastings

Television has become an important vehicle for communicating what goes on in Parliament. After years of study and debate, the House of Commons introduced regular live coverage of its debates in the fall of 1977 following a unanimous report of an all-party committee chaired by the Speaker. The committee was naturally concerned about the effect television would have on proceedings. Guidelines for covering proceedings were suggested and ultimately adopted by the House. Among other things, they provide for an electronic *Hansard*. All proceedings are broadcast and kept as a permanent record; this is done under the control of the House itself. It was also decided that cameras would focus only on the person speaking. Although televising debates has to be considered an overall success, we have heard from members and witnesses that it is time to re-examine the way television is used to present and broadcast parliamentary proceedings.

New Guidelines for Televising the House

The guidelines adopted in 1977 reflected an uncertainty about how television would change the operation of the House and the behaviour of MPs. There was also a fear that tapes could be used out of context to embarrass a member or misrepresent what happens in the House.

The evidence of the past eight years suggests that television has caused only a few changes. For example members now applaud rather than thump their desks to signify approval. Members also tend to move around the chamber to sit at the desks behind the person speaking. Attempts to counter the impression that a member is talking to an empty House are not really successful. No one is really fooled; the game of musical chairs simply adds an artificial element that would be unnecessary if there were greater public understanding of the reasons why members are not always in their seats in the House of Commons.

9.1 We recommend that the guidelines for televising debates be reviewed by the Standing Committee on Procedure and Privilege.

Televising Committee Proceedings

We come now to another difficult question. Should committee proceedings be televised and, if so, how should it be done? In our Second Report we recommended introduction of audio broadcasting of committee meetings but deferred any decision on television until we had fully elaborated our proposed new committee system.

The arguments in favour of televising committees are virtually the same as those for televising the House of Commons. In the United States, committees of the House of Representatives were actually televised long before the House agreed to permit its own proceedings to be broadcast. This is not surprising, given the importance of committees in the congressional system. Even if the committee system we propose is adopted, parliamentary committees will still not be as powerful as congressional committees. Nevertheless, they will be much more interesting than committees are now, and that is probably the strongest argument in favour of televising them.

We received many submissions from members and others in favour of televising committees. We also recognize the significant cost involved. We took these considerations into account in reaching the following recommendations.

9.2 We recommend that some committee rooms be equipped to handle televised meetings of committees.

9.3 We recommend that television cameras from the television networks be allowed into the committee rooms to televise proceedings from fixed positions. The networks could also explore a pooling arrangement for television coverage.

9.4 We recommend that a media relations officer be appointed. This officer would co-ordinate media requirements with regard to television coverage under the direction of individual committee chairmen and would report to the liaison committee of chairmen.

A True Parliamentary Broadcast Network

If our proposed changes result in more interesting television viewing, the next logical step is to improve the distribution network, which is not as dynamic or imaginative as it could be, and the program format. The present format for introducing each day's television broadcast was devised at a time when members were cautious about television in the House. By today's standards it is boring and restrictive. This is not the fault of the television hosts; they are confined by guidelines governing their broadcasts.

Admitting the cameras and producing an electronic *Hansard* distributed by a satellite and cable network was hailed as a significant step towards greater citizen involvement in the political life of Canada. These hopes have not been fully realized. The proceedings of the House are broadcast live, and the House timetable is such that most potential viewers are away from their television sets during the broadcast period.

At the conclusion of the business of the House, question period is re-played. Then the transmission ceases; costly equipment and networks stand idle until the House resumes on the next sitting day. During summer and other adjournments the system remains dormant, with cable companies losing the use of a channel. This is a cause of annoyance to cable subscribers and a waste of a valuable opportunity to provide information television.

An inexpensive alternative would be to repeat the proceedings of the House at times when a larger audience might tune in. Another would be to broadcast committee proceedings. A third option would be to transmit National Film Board productions. A fourth option is the concept of the American Cable Satellite Public Affairs Network (C-SPAN), which provides full and inexpensive coverage of meetings, addresses, and phone-in programs on public affairs, as well as broadcasts of legislative proceedings.

The time has come to permit more scope for the person anchoring broadcasts of House proceedings. It should be possible to provide better explanations of House proceedings and contribute to increased understanding of the proceedings. To accomplish this it will be necessary to locate the Canadian Broadcasting Corporation anchor facilities in the Centre Block rather than at the present location, which is several kilometres from the House of Commons.

9.5 We recommend that the House of Commons provide on-site facilities for the parliamentary service of the Canadian Broadcasting Corporation, and that fuller use be made of the parliamentary service.

CHAPTER X

Increasing Awareness About Our Parliamentary Institutions

It has been my sad experience to note that most Canadians do not have the foggiest perception of how our federal parliamentary system functions. Most are much more familiar with the U.S. process.

Lorne Greenaway, MP
Cariboo-Chilcotin

In addition to the recommendations in earlier chapters, we believe our parliamentary institutions could be improved simply by finding more ways to communicate to the public what the House of Commons represents and how it works.

Visitors Orientation Centre

During our visit to the National Assembly in Paris we noted that when a member's constituents visit the Assembly they take part in an organized program and tour conducted by officials of the National Assembly. Such a service could be of great educational benefit to Canadians visiting Parliament Hill.

10.1 We recommend that the House of Commons establish a Visitors Orientation Centre. The Centre would give tours of the House of Commons and offer oral and video presentations providing a comprehensive view of the tasks performed by members of the House of Commons in Ottawa and in their constituencies. The presentation should include an explanation of how the House of Commons functions and ensure that visitors receive more comprehensive information about the House.

New Swearing-In Ceremony

Perceptions about what is important are influenced to a great degree by symbolism. For example, a new cabinet is sworn in at Rideau Hall; in recent years these ceremonies have been televised coast to coast. Meanwhile, MPs take their oaths of office in the Clerk's office. It is hardly surprising that the public is left with the

impression that one group is important and the other is not. The widespread assumption that members do not count for much unless they are in the ministry will not change in the minds of the media and the public until it changes in the minds of members themselves. This committee has tried to propose recommendations that, in time, will contribute to this change in consciousness.

10.2 We recommend that before the start of each parliament, there be a collective swearing-in ceremony where all members would be sworn to their common task as MPs. This ceremony should be televised nationally. Members would still take the oath individually to meet administrative requirements. The swearing in of a new member after a by-election would follow the present practice and take place in the office of the Clerk of the House of Commons.

Parliamentary Fellows Program

For more than a decade the Canadian Political Science Association, in co-operation with the House of Commons, has sponsored a program of parliamentary internships. Ten people selected by competition are offered a one-year scholarship to work for members of the House of Commons. Although some interns have had work experience, most are recent graduates. Without detracting from this program, which we feel was an excellent initiative, we believe there is also room for a Parliamentary Fellows Program. People already employed by government or private enterprise could spend one year working on Parliament Hill. The purpose of this recommendation is to create an opportunity to study Parliament. However, we believe this should take place at no additional expense to the taxpayer. Therefore, the private and public sector employers of those participating in the program should be asked to continue to pay the salary of these Parliamentary Fellows. A similar program exists in the United States and has proved very successful.

10.3 We recommend that a Parliamentary Fellows Program be established.

Association of Former Parliamentarians

During the committee's visit to the Congress of the United States we met with members and staff of the Association of Former Members of Congress. We were impressed by the work done by former members to teach students and others about the way Congress operates. We are pleased to note that as a result of our private suggestion, former members of the House of Commons and the Senate are organizing an Association of Former Federal Parliamentarians. Former members are a largely untapped resource for Parliament, in both the educational and the representational spheres.

CHAPTER XI

It's a New House

What will come out of the reform process is a Parliament that follows neither the traditional model of Westminster nor the congressional system, but one that is uniquely Canadian.

Hon. James McGrath, PC, MP
St. John's East

The recommendations contained in our three reports to the House are designed to have a dramatic effect on the role of the private members of the House of Commons and on their attitudes towards the institution. With the adoption of our recommendations, private members will have the opportunity to play a positive role in the policy-making process, Parliament will benefit from their contributions, and Canadians will witness the emergence of a revitalized and vibrant institution.

These recommendations are no more than tools that members can choose to use to craft changes in our parliamentary system. Their ultimate influence and effect will depend on members themselves and on the political parties to which they belong. Without a significant change in attitudes on the part of all those that concern themselves with Canadian politics, implementing these changes will accomplish little. Members of the media, for instance, should be less quick to portray dissent as necessarily a sign of weakness within a party or as a challenge to its leadership. It could in fact be a sign of strength and maturity.

The new committee system, the scrutiny of appointments, and the procedural changes recommended for the House will not have their maximum effect if members continue always to vote the party line. Private members, both in committee and in the House, must exercise at least some measure of independent judgement if Parliament is ever to be reformed in a meaningful way.

This independence cannot be acquired by private members acting alone. There must be a clear indication from the leadership of all political parties that they are willing to pay whatever price it takes to rejuvenate the House and make it effective and understandable in the eyes of Canadians.

The development of political parties — and with it the expectation that there be some correspondence between stated policies and actual performance when in government — was crucial to the maturation of our political process. Likewise, the practice of party discipline should not be seen only in a negative light. Caucus solidarity is a convention based on an important democratic principle — that is, respect for decisions arrived at by due democratic process. Nevertheless, the judgement of this committee, and of almost all our witnesses, is that Canadian politics has become too dominated by the ethic of party solidarity. We have suggested reforms that would bring a modest balance to the tension between independent judgement and party discipline.

Institutional reform is a challenging task, but not an impossible one. We cannot solve our problems without change in our institutions of government. We need ways of opening the process to fresh ideas and new approaches to the way we are governed. The work of reform does not end with publication of our report. It is a blueprint members can use to help them begin to shape the role of the House of Commons for the remainder of this century and the beginning of the next. Having begun to prepare our political institutions for the twenty-first century, let us continue this process in the next few years, not only in the House of Commons but also in the Senate.

We urge the House of Commons and the Government to implement our recommendations and request, pursuant to Standing Order 69(13), that the Government provide a comprehensive response to this Report.

APPENDIX 1

Recommendations

Chapter 2 The Confidence Convention Re-examined

The Committee makes the following observations with respect to confidence:

- A government should be careful before it declares or designates a vote as one of confidence. It should confine such declarations to measures central to its administration. (page 9)
- While a defeat on supply is a serious matter, elimination or reduction of an estimate can be accepted. If a government wishes, it can designate a succeeding vote as a test of confidence or move a direct vote of confidence. (page 9)
- Defeats on matters not essential to the government's program do not require it to arrange a vote of confidence, whether directly or on some procedural or collateral motion. (page 9)
- Temporary loss of control of the business of the House does not call for any response from the government whether by resignation or by asking for a vote of confidence. (page 9)
- In a parliament with a government in command of a majority, the matter of confidence has really been settled by the electorate. Short of a reversal of allegiance or some cataclysmic political event, the question of confidence is really a fait accompli. The government and other parties should therefore have the wisdom to permit members to decide many matters in their own deliberative judgement. Overuse of party whips and of confidence motions devalues both these important institutions. (page 9)

Chapter 4 The Standing Committee System

4.1 We recommend that each standing committee have before it the full departmental policy array to review and to report on, including, but not restricted to the following: the reasons for a department's statutes; the statutes themselves; a department's objectives in relation to its statutory mandate; the activities carried out in pursuit of these objectives; a department's immediate and long-term expenditure plans for these activities;

and the achievements of the department measured against its objectives. (page 16)

4.2 We recommend that the standing committee structure reflect, as much as practicable, the organization of government. (page 17)

4.3 We recommend that the following committee structure be established (page 17):

Standing Committees

a) —Aboriginal Affairs and Northern Development
—Agriculture
—Communications and Culture
—Consumer and Corporate Affairs
—Defence and Veterans Affairs
—Energy, Mines and Resources
—Environment and Forestry
—External Affairs and Foreign Trade
—Finance and Economic Affairs
—Fisheries and Oceans
—Government Operations
—Justice and Solicitor General
—Labour, Employment and Immigration
—National Health and Welfare
—Regional Industrial Expansion
—Research, Science and Technology
—Secretary of State
—Transport (18)

b) —Human Rights
—Management and Members' Services
—Procedure and Privilege
—Public Accounts
—Striking Committee (5)

Standing Joint Committees

c) —Regulations and other Statutory Instruments
—Official Languages
—Library of Parliament (3)

4.4 We recommend that most committees be composed of seven members. Some committees should continue at their present level of membership, but there should be no fixed minimum for the size of standing committees. This reduction may result in consequential changes in the number of members having the right to convene a committee meeting. (page 18)

4.5 Consistent with the theme of reducing the size of committees and giving them more independence, we recommend that parliamentary secretaries not be members of standing committees. (page 18)

4.6 We recommend that alternate membership on committees be abolished. Members unable to attend would be responsible for their own replacements by notifying the chairman in writing of the name of the replacement. (page 19)

4.7 We recommend that the main estimates tabled in the House of Commons be deemed referred to the appropriate standing committees for review without the need for a specific resolution of the House. The committee to which each estimate is referred should be decided by the liaison committee of chairmen (see Recommendation 4.14). For a period of fifteen sitting days after receipt of the main estimates, each committee member would be allowed to submit no more than ten written questions to departmental officials per class of main estimates referred to the committee. Responses to these questions are to be received not later than May 1. (page 19)

4.8 We recommend that the Leader of the Opposition have the power to suspend the guillotine on the main estimates of a government department of his or her choice for a further two weeks beyond the date on which the main estimates are deemed to have been reported back to the House. The estimates of that department would stay in the appropriate committee, and questioning of the minister and/or departmental officials would continue. Under this provision the Leader of the Opposition would be required to give notice not later than three sitting days before May 31. (page 20)

4.9 We recommend that the motion to concur in the main estimates be the subject of debate on the last allotted day. This debate could be extended for a maximum of twelve hours beyond the normal hour of adjournment. At the end of the debate, the Speaker would put all questions necessary to dispose of the concurrence motion and all stages of the bill based on it. (page 20)

4.10 We recommend that legislation be introduced empowering the House of Commons to impose a fine for contempt of Parliament. (page 20)

4.11 We recommend that all ministers co-operate with committees exercising their expanded mandates by making available public servants that may be called to testify before a committee. (page 21)

4.12 We recommend wider use of parliamentary committees to review draft legislation, to conduct general inquiries when policy choices have not yet been made, and to bring in draft bills. (page 22)

4.13 We recommend that members tabling committee reports in the House be permitted to give a short description of the recommendations contained therein. (page 22)

4.14 We recommend that the chairmen of standing committees constitute the liaison committee of chairmen. (page 23)

4.15 We recommend that, at striking, each committee be advanced a preliminary sum of money to undertake planning and organization. (page 23)

4.16 We recommend that the Board of Internal Economy establish a small secretariat to support its activities. (page 24)

4.17 We recommend that committee chairmen be given full signing authority for spending funds within their committees' approved budgets, subject to any restrictions the Board may set out in policy directives. (page 24)

4.18 We recommend that the Board of Internal Economy direct the comptroller to develop committee budget input, control and reporting systems for review and approval by the Board prior to *implementation*. (page 25)

4.19 We recommend that the Board of Internal Economy table in the House of Commons a detailed annual report on the expenditures and activities of committees. (page 25)

4.20 We recommend that the liaison committee of chairmen set the budget level of each committee within an overall financial ceiling set by the the Board of Internal Economy. Assigned budget levels would include an amount for ongoing operations and an amount for special projects. Once their budget levels had been assigned, committees would draw up detailed budgets and submit them to the Board for item-by-item approval. (page 25)

4.21 We recommend that each standing committee be given a research budget, which it could then use to purchase the research services it requires within the limits set out in the financial policies of the Board of Internal Economy. (page 26)

Chapter 5 The Scrutiny of Order-in-Council Appointments

5.1 We recommend that when an individual is appointed to the position of deputy minister of a department the appropriate standing committee have the power to call the appointee for public questioning on such matters as it deems appropriate. (page 32)

5.2 We recommend that the name of the person appointed to the position of deputy minister of a department be laid upon the table of the House of Commons immediately upon the appointment being made. The appropriate standing committee may call the appointee for questioning on matters relating to the appointment within thirty sitting days of tabling. (page 32)

5.3 We recommend that all order-in-council appointments to Crown corporations be subject to the same procedure as for deputy ministers. (page 32)

5.4 We recommend that the names of nominees to the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, the Canadian Transport Commission and the National Energy Board be laid upon the table in the House immediately upon nomination. Nominations would then be deemed automatically referred to the appropriate standing committee for a period of thirty sitting days after they have been laid upon the table. During that period the committee can hear witnesses or call a nominee for questioning. If

the committee does not report to the House during the thirty-day period, a nomination would be deemed automatically approved by the committee. Should the committee report negatively on a nominee within the requisite time period, it would not be considered a matter of confidence, but the government would be obliged to withdraw the nomination. (page 33)

5.5 We recommend that nominations of persons to be appointed by order in council to serve the House of Commons be deemed automatically referred to the Standing Committee on Government Operations and be subject to the same approval procedure as applies to nominees to regulatory agencies (Recommendation 5.4). (page 33)

5.6 We recommend that all nominations of officials reporting to the House of Commons or to Parliament be submitted to the appropriate standing committee and be subject to the same approval procedure as applies to nominees to regulatory agencies (Recommendation 5.4). (page 34)

Chapter 6 The Review of Delegated Legislation

6.1 We recommend that the House of Commons adopt a mandatory procedure for affirming or disallowing delegated legislation and regulations made pursuant to an act of Parliament. (page 36)

6.2 We recommend that all delegated legislation and regulations made pursuant to an act of Parliament be referred to the appropriate standing committee of the House of Commons in addition to being referred to the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. (page 36)

Chapter 7 Procedural Reforms

7.1 We recommend that the Speaker be empowered to order the withdrawal of a member for the remainder of a sitting and to suspend a sitting or to adjourn the House in cases of grave disorder. (page 38)

7.2 We recommend that the proceedings consequent upon the naming of a member be set out in the Standing Orders. (page 38)

7.3 We recommend that the Speaker use the power under Standing Order 79(10) to select as well as combine amendments at the report stage. (page 40)

7.4 We recommend that the organization of private members' business be reformed in accordance with the following provisions:

a) The introduction of a private member's bill containing financial provisions would be admissible. A second reading debate would take place on such a bill but it could not proceed beyond second reading unless a Royal Recommendation was signified.

b) No member could enter a draw for private members' business unless he or she was ready to present a properly drafted bill or motion.

c) A series of draws for private members' bills and motions would take place throughout a session. The first draw would be for twenty places, and the successful members would be required to proceed with their items of business at the appropriate time or lose their priority. Subsequent draws would take place as items of business were disposed of, the number of places balloted for being equal to the number of items disposed of.

d) Any member supporting a bill or motion, to a maximum of twenty members, would be able to add his or her name to it. No member could introduce a bill or motion substantially the same as one already on the *Order Paper*.

e) A Committee of Selection of Private Members' Business would be appointed consisting of six private members nominated by the Speaker and a chairman appointed from the chairmen's panel. This committee would select six bills and motions from the twenty items successful in the first ballot as items that would come to a vote if not disposed of in the first hour of debate. It would also determine the number of hours of debate, to a maximum of five, to be allocated to all bills and motions so selected. Additional bills and motions would be selected by the committee from the items drawn in subsequent ballots, the number to be determined by the number of votable items already disposed of.

f) The committee would invite members sponsoring bills or motions to appear before them and present their arguments as to why their items should come to a vote.

g) A private member's bill that received second reading and successful passage through a legislative committee would be brought to a vote after two further hours of debate devoted to report stage and third reading combined. These proceedings would take place at the normal hour of adjournment on any sitting day other than a Friday, the day to be designated by the proposed Committee of Selection of Private Members' Business.

h) The length of speeches during private members' hour would be reduced to ten minutes. (page 43)

7.5 We recommend that the procedure governing petitions be reformed in accordance with the following provisions:

a) Petitions must be examined as to form and content by the Clerk of Petitions before being presented in the House.

b) Petitions must be addressed to the House of Commons.

c) A petition must contain a properly formulated request dealing with a matter within the authority of Parliament. The object of the request must be expressed in clear and precise language and need not contain the traditional archaic language.

d) Petitions can be written, typewritten or printed, but they must be free of erasures and interlineations.

e) The prayer of a petition must appear on every sheet if it consists of more than one sheet of signatures.

f) The signatures on a petition must be original signatures written directly on the petition and not pasted on it or otherwise transferred to it.

g) A petition must be signed by no fewer than twenty-five people that are not Members of Parliament. (page 44)

7.6 We recommend that all petitions received by the House be referred to the minister acting as the government house leader, and a response should be provided by a minister of the Crown within two weeks of the presentation of the petition. The response should be laid upon the table by either the minister acting as the government house leader or the minister concerned. (page 45)

7.7 We recommend that emergency debates be held between 8:00 p.m. and midnight, with speeches limited to ten minutes, except for the mover, who should be allowed twenty minutes. The provisions of Standing Order 8(4)(*a*) should be employed if the House wishes to continue the debate beyond midnight. (page 45)

7.8 We recommend that on Monday, Tuesday and Thursday after the opening prayer, the House deal with Routine Proceedings and, upon their conclusion, with the Orders of the Day. After the mid-day interruption, statements by members under Standing Order 21 would occur. These statements should be shortened from ninety to sixty seconds, so that more members can make them. This would occur until fifteen minutes after the hour, as at present, and question period would follow. At 3:00 p.m. the House would return to Orders of the Day. (page 46)

7.9 We recommend that a member be permitted to place no more than four questions on the Order Paper at any one time. The government, through the appropriate minister, would be required to respond to written questions within thirty sitting days of the date when the question was placed on the *Order Paper*. (page 46)

7.10 We recommend that the Clerk of the House have the power to reject outright or to split into separate and distinct questions those questions that contain unrelated sub-questions. (page 46)

7.11 We recommend that standing committees not be allowed to sit during periods when the House is sitting, but should use the period from 9:00 a.m. to 11:00 a.m. and from 8:00 p.m. to 10:00 p.m. for their work while the House is in session. (page 47)

7.12 We recommend that the Speaker of the House be charged with inviting, on the advice of parliamentarians, representatives of Canada's various religious faiths to lead the House in a prayer appropriate to their faith, at the commencement of each day's sitting. We also recommend that the public be admitted to the galleries prior to the prayer. (page 47)

7.13 We recommend that all official parliamentary delegations financed by the Canadian Parliament be required to report to the House on their work. Such reports should be tabled in the House during the period set aside for committee reports. Members tabling these reports should be permitted to give a short description of them. (page 47)

7.14 We recommend that when a seat becomes vacant, the services provided to constituents continue under the auspices of the Clerk of the House of Commons. We recommend that two staff persons of the former member remain in the employ of the Clerk, one in the constituency office and one in the parliamentary office of the former member. (page 48)

Chapter 8 Administrative Reform

8.1 We recommend that the Board of Internal Economy examine the administrative systems used in the Bundeshaus of the Federal Republic of Germany and the National Assembly of France. (page 50)

8.2 We recommend that the Clerk of the House of Commons have ultimate responsibility for the administration of the House. (page 50)

8.3 We recommend that the Board of Internal Economy commission a study of the organization and staff resources required to implement the changes we propose in the committee system. (page 50)

8.4 We recommend that the Board of Internal Economy study the new role of the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel with a view to increasing its permanent staff and to adjusting their rate of pay to that available in the Department of Justice. In making this recommendation we also recognize that the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel should be authorized to recruit and co-ordinate temporary assistance as necessary to fulfil its new roles. (page 51)

8.5 We recommend that the Board of Internal Economy undertake a survey of services available to members of the House of Commons and the Senate with a view to eliminating duplication and ensuring that members receive efficient and effective services. (page 51)

8.6 We recommend that the Library of Parliament undertake to provide seminars to members of the House of Commons and their staff. (page 52)

8.7 We recommend that only members of the House of Commons be allowed in the lobbies. The leaders of recognized political parties and their house leaders should be entitled to no more than one legislative assistant each in the lobby at any given time. (page 52)

8.8 We recommend that the opposition lobby be divided in such a way as to secure some degree of privacy for the members of the parties that share the lobby. (page 52)

Chapter 9 Parliament and Television

9.1 We recommend that the guidelines for televising debates be reviewed by the Standing Committee on Procedure and Privilege. (page 54)

9.2 We recommend that some committee rooms be equipped to handle televising meetings of committees. (page 54)

9.3 We recommend that television cameras from the television networks be allowed into the committee rooms to televise proceedings from fixed positions. The networks could also explore a pooling arrangement for television coverage. (page 54)

9.4 We recommend that a media relations officer be appointed. This officer would co-ordinate media requirements with regard to television coverage under the direction of individual committee chairmen and would report to the liaison Committee of chairmen. (page 54)

9.5 We recommend that the House of Commons provide on-site facilities for the parliamentary service of the Canadian Broadcasting Corporation, and that fuller use be made of the parliamentary service. (page 55)

Chapter 10 Increasing Awareness About Our Parliamentary Institutions

10.1 We recommend that the House of Commons establish a Visitors Orientation Centre. The Centre would give tours of the House of Commons and offer oral and video presentations providing a comprehensive view of the tasks performed by members of the House of Commons in Ottawa and in their constituencies. The presentation should include an explanation of how the House of Commons functions and ensure that visitors receive more comprehensive information about the House. (page 57)

10.2 We recommend that before the start of each parliament, there be a collective swearing-in ceremony where all members would be sworn to their common task as MPs. This ceremony should be televised nationally. Members would still take the oath individually to meet administrative requirements. The swearing in of a new member after a by-election would follow the present practice and take place in the office of the Clerk of the House of Commons. (page 58)

10.3 We recommend that a Parliamentary Fellows Program be established. (page 58)

APPENDIX 2

The Cost of Committees

The Cost of Committees: A Case Study of the Special Committee on the Reform of the House of Commons

Summary

It is estimated that by the end of its mandate this committee will have incurred $820,891 in expenses. This figure includes amounts not usually recognized by the House as committee expenses. Under the costing structure currently in place this committee would have had just $327,576 identified as its total expenditure. The categories and expenditures that make up the difference between these two figures will have a significant impact on any new management and budgeting regime for committees.

Introduction

This committee undertook to examine in detail the total costs of its activities above and beyond the items usually charged to committees. It is hoped that the following information will be of use when a new budget system is designed for committees. We also hope that the standard of disclosure we have set out here will be adopted for all committees. These figures are displayed in Table 1.

Identification and Allocation of Committee Costs

Salary

The time of members is the most valuable resource in the House of Commons. The committee system is only one of a number of activities that compete for that time. For the House to be able to evaluate the overall effectiveness of its committees, a key consideration should be how well members' time was used. To identify a cost for this, the following amounts were included in arriving at a daily charge for members' time.

TABLE 1

Total Costs for the Special Committee on the Reform of the House of Commons

Type	Total
Salary	$316,761
Advertising	48,179
Printing	247,770
Hospitality	377
Travel	67,937
Contracts	27,995
Translation	12,000
Miscellaneous	6,174
Witness Expenses	370
Variable Overhead	62,070
Office Space	23,576
Furniture & Equipment	2,103
Telephones	2,310
Office Fix-Up	3,270
Total	$820,891

	1984-85	1985-86
Members' Salary	$52,800	$54,600
Principal Budget	94,200	97,000
Total Expenditure	$147,000	$151,600
Number of Days Available in a Year	300	300
Cost Per Day	$490	$505

The number of days available is a key consideration in arriving at an applicable cost per day. The choice of 300 days assumes one day off per week and two weeks of holidays. This will vary from member to member.

To allocate the appropriate number of member-days to this committee we chose to include only time spent in committee meetings, both public and in camera, although preparation reading and other work for the committee took up a further and considerable amount of time.

	1984-85	1985-86
Member-days spent in Committee	52	67
Total Expenditure	$25,676	$33,734

Cost of Staff

This committee has had the use of various staff resources. Few of these staff costs are actually billed to the committee, and those would include only contracts set up expressly for the committee. The following table sets out the applicable amounts.

SALARY COSTS

Type	Number	Daily Rate	Days	Total
1984-85				
Task Co-ordinator[1]	1	400	74	29,600
Research Officer[2]	1	287	32	9,041
Research Officer[2]	1	221	86	19,006
Research Officer[2]	1	270	11	2,970
Procedural Clerk[3]	1	161	1	161
Table Officer[3]	1	257	15	3,853
Clerk Assistant[3]	1	336	20	6,720
Committee Clerk[3]	2	213	79	33,622
Support Staff[1]	1	105	44	4,604
Support Staff[1]	1	75	63	4,725
Support Staff[3]	1	93	64	5,953
Sub-Total 1984-85				$120,254
1985-86				
Task Co-ordinator[1]	1	400	63	25,200
Research Officer[2]	1	298	30	8,954
Research Officer[2]	1	230	55	12,641
Research Officer[2]	1	285	52	14,820
Procedural Clerk[3]	1	180	33	5,938
Table Officer[3]	1	267	18	4,898
Clerk Assistant[3]	1	349	18	6,290
Committee Clerk[3]	2	219	63	27,617
Editor[1]	1	300	15	4,500
Translator[1]	1	225	25	5,685
Support Staff[1]	1	105	97	10,185
Support Staff[1]	1	75	57	4,275
Support Staff[3]	1	97	63	6,094
Sub-Total 1985-86				$137,097
Staff Salary				$257,351
Plus Members' Salary and Expense				$ 59,410
Total				$316,761
Total Billed Directly (see footnote 1)				$ 88,774
Total Provided Free of Charge				$168,577

[1] Billed as per contract to the Committee.

[2] Provided by the Library of Parliament.

[3] House personnel. Their rate was established as Salary and Benefits (12% of Salary) divided by 230 working days in the year.

Advertising

This amount, $48,179, was spent on national advertisements requesting submissions to the committee. This was billed directly to the committee.

Printing

This category covers the direct costs of printing committee proceedings and the final report as well as overhead amounts not allocated back to the committee. All of the various services are designed to produce pages of printed bilingual committee text; services include recording, transcription, translation and set-up.

Direct printing costs, billed by the Department of Supply and Services, amount to:

Printing Costs 1984-85	**$**
1. Set-up cost per page of input	28.80
2. Photo-composition per page of input	6.00
3. Cost per page of appendix input	34.80
4. Cost per 1000 pages of output	11.20

The amount billed to this committee for these services was $41,077. In addition there will be an estimated charge of $2,500 for an index, and the final report is estimated at $41,300.

Overhead in this process includes the following items:

Printing Infrastructure*

	1984/85	Estimated 1985/86
Committee Reporting Service	$3,604,000	$3,712,000
Indexing	529,746	545,000
Distribution	125,000	1,295,000
Secretary of State: translation salaries only	2,060,327	2,121,000
	$6,319,073	$6,507,000

(*figures supplied by the various organizations)

In 1984-85 all committees combined produced 22,257 pages of text. This was an admittedly unusual year as there was an election and a corresponding decrease in the amount of committee activity. The printing infrastructure is fixed, however, and accommodates increases or decreases in volume without changing its resource configuration. The applicable cost for 1984-85, then, is total costs divided by pages of output, or $283.91 ($6,319,073 ÷ 22,257) per page. This committee generated 392 pages of output of hearings for an overhead cost of $111,293 (392 x $283.41). For the final report, translation was done by committee staff, contract and otherwise, so no translation charge is applicable. Using the estimated 1985-86 costs this leaves $4,258,746 to be absorbed by all committees. Assuming that pages of printed output returns to 1983-84 levels (33,000 pages) this would mean $129 per page ($4,258,746 ÷ 33,000) to be allocated to this committee's final report. At approximately 400 pages (French and English) this would mean $51,621.

Summary of Printing Costs

Committee Issues	
DSS Charges	$41,077
Index (estimated)	2,500
Printing Infrastructure	111,293
Sub-Total	$154,870
Final Report	
Printing Charges (estimated)	41,300
Printing Infrastructure	51,600
Sub-Total	92,900
Total Printing	247,770
Total Billed to Committee	84,877
Charged Elsewhere	$162,893

It should be noted that using the above approach integrates the costs of public hearings into the Printing category, as text is the output the various resources are in place to produce.

A separate issue raised in the analysis of printing costs was that the minimum block of printed committee proceedings is 1000 copies of each issue. It was suggested that many of these are wasted and that a smaller number would be more appropriate. A run of just 500, for example, would have saved this committee $2,195 on a total cost of $41,077.

Hospitality

All hospitality provided by the committee was billed directly to it. This amount to $377.

Travel

Again, this category is billed directly to the committee. This includes transportation, accommodation and daily allowances for meals and incidental expenses.

Summary of Travel Expenses

Trips	Expenditure
Washington	$ 10,379
Bonn—Paris—London	54,000
Committee Meetings	3,558
	$ 67,937

Contracts

Contracts for staff were captured under Salary, so that the nature of the expenditure would be clear. This committee entered into other contracts, all billed directly, and these fell into two categories.

Contracts other than Personnel

Research Studies	$21,287
Media Relations	4,152
Miscellaneous Services and Rentals	2,556
Total	$27,995

Witness Expenses

This $370 was paid for travel expenses for a witness to appear before the committee.

Translation

The Secretary of State entered into a $12,000 contract on behalf of the committee to translate a research paper.

Miscellaneous Expenses

Committees are billed directly for various expenses such as office supplies and stationery. The figure of $6,174 was billed to the committee for these amounts.

Variable Overhead

Although viewed as overhead, certain service units could be described more correctly as variable and fixed costs associated with committees. Many of these costs are already reflected in other amounts. For example, translation services and the costs of the Committee Reporting Service are reflected in the costs of printing, Library overhead is reflected in the daily rates for its research officers, and members' office expenses are part of their daily rates.

Service delivery units in the House provide service to basically three areas:

1. Members;
2. the Chamber; and
3. committees

For the sake of simplicity, and so that figures are meaningful, the analysis has been restricted to units providing permanent support to committees. This restricts the scope to the Committees Branch. It is recognized that various other services flow to members for their committee work. Beyond the members' principal office budget, we have excluded all these amounts. In essence the test for inclusion has been if all committee work ceased would these costs still be incurred. For central administration in the House there would still be the need for finance, personnel and administration. Those functions accommodate committee requests and transactions with systems already in place for other purposes. At some higher level of committee activity there probably would be an increased requirement for central service infrastructure, but that is beyond the scope of this examination.

To allocate the variable overhead associated with the Committees Branch it was necessary to take the total budget and deduct the salaries of committee clerks, as those

were allocated directly into Salary. Committee clerks are the main resource at the disposal of the Branch; in effect, the clerks are the officers that all the other resources support.

Allocation of Committee Branch Costs

	1984-85	1985-86
Budget	$2,185,000	$2,395,000
less: Committee Clerk Salaries	1,009,817	1,040,111
To be Allocated	$1,175,183	$1,354,889
Committee Clerk Available Days	5720	5720
Days charged to Reform Committee	158	125
Reform Committee % of Total	2.76%	2.18%
Reform Committee % of Amount to be allocated	$ 32,461	$ 29,609

Office Space

The rent for office space used by the committee was paid by the Department of Public Works, as is the practice across government. This amounted to $23,576. The office space was in a building that is not Crown- owned, and had the committee not existed another tenant would have been found by the owner. As such, the rent was a tangible expense directly associated with the committee. No other cost of office space has been included for any of the units providing service to the committee. The complexity of the topic mitigated against attempting to cost other space on or near Parliament Hill.

Machinery and Furniture

The treatment of depreciable assets is always difficult in the government setting. The practice is to identify 100% of the cost of such items as an expense in the year of acquisition, whereas the true annual cost of such an item is gradually drawn from the asset over its usable life. To estimate the cost of depreciation to this committee, several assumptions have had to be made — specifically, that equipment will be used up over five years, as will chairs, while desks and tables have a usable life of twenty years. Using these assumptions yields the following result.

	Purchase Price	Monthly Charge	Months Used	Cost for this Committee
Machinery	$17,480	$ 291	5	$ 1,457
Furniture	$31,000	$ 129	5	$ 646
Total				$ 2,103

Office Fix-Up

To change the physical configuration of the office to accommodate the requirements of the committee and its staff cost $3,270. This was billed directly to the committee.

Telephones

When the committee moved to its office, telephone installation charges of $650 were incurred. In addition, the House pays $267 per month for the Government Telecommunications Agency telephone service, which includes WATTS lines for long distance.

Cost of the Reform Committee Using House Costing Procedures

Ascertaining the true cost of the Special Committee was a difficult task. This difficulty flowed from the structure of service delivery and the treatment of those costs, for while some expenditures were charged to the Special Committee other significant expenses were not.

The traditional practice in the House has been to identify only a few categories of expenditures as accruing directly to a committee. These include travel, witness expenses, DSS charges for printing, advertising, contract consulting, temporary office help, translation and miscellaneous. These items could be categorized as expenses the House would not have incurred if a given committee had not been in operation. In common usage in the House these are called direct costs, although they are only a partial list of the costs that result directly from a committee's activity. Using these assumptions, the estimated cost of this committee would be as set out in Table 2.

TABLE 2

Estimated Cost of the Special Committee on the Reform of the House of Commons using the House Costing System

Travel	$ 67,937
Witness Expenses	370
Printing	84,877
Advertising	48,179
Consulting	90,424
Temporary Help	23,789
Translation	0
Miscellaneous	12,000
Total	$327,576

This approach must be taken in the context of the financial management structure it is designed to support. This committee did not have a budget. It had an Order of Reference giving it the authority to undertake various activities. The budgets that funded these activities were held by various responsibility centre managers in the

House. The Chairman had no legal authority to spend any funds, although his requests for service carried weight. When the Chairman requested something the Committee Clerk initiated a requisition, which then proceeded through various other individuals for approval, sometimes culminating in authorization by the Speaker himself. All of these individuals could have turned down a request.

In light of this approach, it is easy to see why the costs associated with a committee have been limited to a few significant items. Committees are treated as cost centres. A cost centre is an organizational unit with little or no discretion over its expenditures; responsibility for control of funds resides elsewhere. Some expenditures are indentified against a committee, but responsibility for control resides with the responsibility centre managers that manage the travel, consulting and various other budgets. The commitments against those categories have implications for the overall control of House expenditures, while the use of committee clerks, Library staff or other services are controlled by other responsibility centres. Financial management has not been a committee responsibility, so the reporting system has not been tailored for that purpose.

Comparison of Special Committee Cost

By comparison with other special committees, this committee's expenditures, as per the House costing system, were about average in percentage terms. Table 3 compares total special committee expenditures in 1982-83 and 1983-84, with this committee's total expenditures from December 1984 to June 1985, the duration of its mandate.

TABLE 3

Percentage Comparison of Special Committee Costs

Category	Special Committees 1982-83 (%)	Special Committees 1983-84 (%)	Reform Committee (%)
Travel	25.3	16.1	20.7
Witness Expenses	0.6	1.9	0.1
Printing	34.6	32.5	25.9
Advertising	10.6	7.2	14.7
Consulting	23.6	30.6	27.6
Temporary Help	0	1.5	7.3
Translation	1.1	2.8	0
Miscellaneous	4.1	4.1	3.7
	100.0	100.0	100.0

This is a significant finding, in that this committee is not an anomaly in terms of its expenditure patterns. If the assumption is made that other expenditures will be in a constant proportion to what is captured in the current House system, then the previous findings may have wider application.

Conclusions

The most significant finding in this study is the magnitude of expenditures that were not previously indentified as committee expenses. These are summarized in Table 4.

TABLE 4

Summary of Costs by Source

Costs as per Housing Costing System	$327,576
Other House Costs not Allocated	354,020
Sub-Total	681,596
Library of Parliament Costs	67,433
Secretary of State Costs	48,286
Department of Public Works Costs	23,576
Sub-Total	139,295
Total	$820,891

The total costs, then, of this committee's activities were approximately 250% of what is recognized by the House as committee expenditure. It generated a budgetary requirement for $681,596 in the House and $139,295 in other agencies. This would be only an item of historical interest were it not for the expanded roles and responsibilities foreseen for standing committees.

The most significant of the costs not identified in the House system were as follows:

1. Staff	$168,577
2. Printing Infrastructure	162,893
3. Variable Overhead	62,070
	$393,540

These accounted for 80% of the extra costs identified for this committee. Printing infrastructure and variable overhead (Committees Branch) costs are beyond the ability of a committee chairman to control except by virtue of the amount of service requested or number of public meetings held. As such, these should not be in a committee budget but could be identified periodically and allocated to the appropriate committees. The situation with the cost of staff is quite different. These costs are within the ability of a committee to control through its organization, deadlines or the topics it chooses to address and should fall within the budget over which the chairman will have signing authority.

A peripheral issue that surfaced in this study was the financial requirements of organizations supplying services free of charge to committees, notably the Library of Parliament and Secretary of State. In addressing the topic of macro-budgets for all committeess, it would be easy for the Board of Internal Economy to overlook the

financial requirements of these two organizations. These are integral parts of committee activity and should be viewed as such for budget purposes.

It seems apparent from this study that the costing system currently in place will not meet the requirements of the proposed management structure for committees. With committees moving from cost centres to full responsibility centres, units exercising authority and responsibility and thereby accountable, it will be necessary for each committee's budget to reflect items over which it requires discretion.

APPENDIX 3

Recommendations Pertaining to Delegated Legislation

The following were the recommendations of the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments referred to in Chapter VI.

1) That all subordinate legislation not subject to a statutory affirmative procedure be subject to being disallowed on resolution of either House and that the Executive be barred from re-making any statutory instrument so disallowed for a period of six months from its disallowance.

2) That if any resolution for disallowance of a statutory instrument is moved, and is not withdrawn, the statutory instrument shall be deemed to have been disallowed if a debate on the resolution does not take place and culminate in a vote within a fixed number of sitting days.

3) That the affirmation procedure should be used where the exercise of the enabling powers may:

   a) substantially affect the provisions of the enabling or any other statute;

   b) impose or increase taxation, fees or charges;

   c) lay down a policy not clearly indentifiable in the enabling Act or make a new departure in policy; or

   d) involve considerations of special importance.

4) That a commitment be made by the Government to use the affirmation procedure where practicable and to follow a 21-day rule wherever possible, even in cases where the notice and comment provisions are not applied.

5) That the procedure for affirmative resolutions in either House be that contained in section 28.1 of the *Interpretation Act*.

6) That the Rules and Standing Orders of the Houses be amended to facilitate the affirmation procedure.

7) That the *Interpretation Act* provide that: no debate be held on a motion to affirm an instrument until the Regulatory Review Committee has been given an opportunity to report on it within a specified time and until the appropriate Standing Committee has reported on its merits or that it does not wish to do so or the specified time has expired.

8) That the affirmative procedure under section 18 of the *Government Organization Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supplement), c. 14, and section 4(2) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, be adopted for general use in Canada, as the orders tabled and laid before Parliament under them have no effect until affirmed.

9) That draft subordinate laws which are subject to affirmation should stand referred to the Regulatory Review Committee for scrutiny and report before the debate and vote on a motion to affirm takes place.

10) That, as the disallowance procedure in section 28.1 of the *Interpretation Act* is inadequate, the six following principles should be followed:

   a) Subordinate laws are void and of no effect if not presented in each House within fifteen sitting days of their making.

   b) Notice of motion for disallowance in either House must be moved within fifteen sitting days of the tabling or laying of a subordinate law in that House.

   c) A notice of motion for disallowance of a subordinate law must be resolved within twenty sitting days, otherwise that law is deemed to be disallowed.

   d) The debate on a motion for disallowance of a subordinate law must not be commenced until the expiry of the time limit for receipt of a report from the Regulatory Review Committee as to that law's legality and propriety and from the appropriate Standing Committee on its merits.

   e) If a notice for disallowance is unresolved in the Senate or in the House of Commons at the end of a Session or on dissolution of the House of Commons, the subordinate legislation which is the subject of the motion is deemed to be presented to the House concerned at the beginning of the next Session.

   f) Subordinate legislation the same in substance as that disallowed may not be made within six months after disallowance or deemed disallowance without the consent of the House in which disallowance occurred.

11) That a minimum number of five signatures be required for a motion for disallowance in either House.

12) That any enabling power in the *Subordinate Legislation Act* which provides for the making of regulations exempting any subordinate law from any provision of the Act be made subject to affirmation by both Houses.

13) That section 28.1(2) of the *Interpretation Act* be carried forward so that where a subordinate law has been disallowed or is deemed to have been disallowed any law that was revoked or amended by the making of the law shall be deemed to have been revived at the date of disallowance.

APPENDIX 4

Witnesses

Alboim, Elly (Issue 4)

Althouse, Vic (Issue 13)

Amiot, Paul (Issue 13)

Armstrong, Rt. Hon. Ernest (Issue 13)

Biffen, Rt. Hon. John (Issue 13)

Bosley, Mr. Speaker John (Issue 3)

Bücker, Dr. Josef (Issue 13)

Burke, John (Issue 4)

Callaghan, Rt. Hon. James (Issue 14)

Cardinal, Jean-Jacques (Issue 8)

Cloutier, M.G. (Issue 4)

Cook, Chuck (Issue 13)

Crane, Brian (Issue 12)

Cunningham, George (Issue 14)

Deans, Ian (Issue 8)

Dobell, Peter (Issue 13)

Diguer, Robert (Issue 12)

Einert, Gunter (Issue 13)

Emery, Sir Peter (Issue 13)

Finsten, Hugh (Issue 8)

Fisher, Doug (Issue 6)

Fleischman, George (Issue 12)

Forsey, Hon. Eugene (Issue 5)

Francis, Hon. Lloyd (Issue 1)

Fraser, Alistair (Issue 1)

Gauthier, Jean-Robert (Issue 13)

Gillies, James (Issue 11)

Golding, John (Issue 13)

Gray, Hon. Herb. (Issue 8)

Heaslip, Lloyd (Issue 8)

Higgins, Rt. Hon. Terence (Issue 13)

Hnatyshyn, Hon. Ramon (Issue 8)

Klein, Dr. Heinz-Jürgen (Issue 13)

Koester, Dr. C.B. (Issues 3 and 9)

Lambert, Hon. Marcel (Issue 8)

Lankester, Richard (Issue 13)

LaSalle, Hon. Roch (Issue 6)

Linden, Mr. Justice Allen (Issue 12)

Lynch, Charles (Issue 6)

Maingot, J.P.J. (Issue 12)

Maxwell-Hyslop, Robin (Issue 13)

Monro, Sir Hector (Issue 13)

Morrison, Charles (Issue 13)

Morrison, Judy (Issue 4)

McCartney, Hugh (Issue 13)

McKenzie, Arch (Issue 6)

McWilliam, John (Issue 13)

Newman, Don (Issue 4)

Norton, Philip (Issue 13)

Nuth, Bob (Issue 12)

Papanek, Rudy (Issue 6)

Pigott, Jean (Issue 6)

Powell, Rt. Hon. Enoch (Issue 13)

Reverchon, Georges (Issue 13)

Schmidhuber, Peter (Issue 13)

Schonter, Jaap (Issue 6)

Schulte, Manfred (Issue 13)

Silkin, Rt. Hon. John (Issue 13)

Silverman, Arthur (Issue 4)

Spicer, Erik (Issue 8)

Warren, John (Issue 4)

Weatherhill, Rt. Hon. Bernard (Issue 13)

Ziller, Dr. Gebhard (Issue 13)

During the committee's visit to Washington, we met with the following people:

Katherine Cullen
House Radio and Television Gallery

Lloyd Cutler
Brookings Institution

Dr. Louis Fisher
Congressional Research Services

Hon. Benjamin Guthrie
Clerk of the House of Representatives

Mark Helmke
Press Secretary to
Senator Richard A. Lugar

Lawrence J. Janezich
Senate Radio and Television Gallery

Jed Johnson, Jr.
Association of Former Members of Congress

Michael Johnson
Press Secretary to the House
Republican Leader

Ed Mason
Congressional Research Service

Mike Michaelson
Cable-Satellite Public Affairs Network

D. Steven Rutkus
Congressional Research Service

George White
Architect of the Capitol

APPENDIX 5

Other Written Submissions

The following are the Members of Parliament, individuals and organizations that submitted briefs and letters to the Special Committee.

MEMBERS OF PARLIAMENT

Baker, George
(Gander-Twillingate)

Beatty, Hon. Perrin
(Wellington-Dufferin-Simcoe)

Belsher, Ross
(Fraser Valley East)

Berger, David
(Laurier)

Bertrand, Gabrielle
(Brôme-Missisquoi)

Binns, Pat
(Cardigan)

Blais, Pierre
(Bellechasse)

Blenkarn, Don
(Mississauga South)

Boyer, J. Patrick
(Etobicoke-Lakeshore)

Cassidy, Michael
(Ottawa Centre)

Champagne, Michel
(Champlain)

Charest, Jean J.
(Sherbrooke)

Chartrand, Gilbert
(Verdun-St-Paul)

Clark, Lee
(Brandon-Souris)

Collins, Mary
(Capilano)

Comeau, Gerald
(Sout West Nova)

Cook, Chuck
(North Vancouver-Burnaby)

Copps, Sheila
(Hamilton East)

Côté, Clément M.
(Lac-Saint-Jean)

Darling, Stan
(Parry Sound-Muskoka)

Desrosiers, Edouard
(Hochelaga-Maisonneuve)

Dorin, Murray
(Edmonton West)

Della Noce, Vincent
(Duvernay)

Edwards, Jim
(Edmonton South)

Fennell, Scott
(Ontario)

Fontaine, Gabriel
(Lévis)

Fulton, Jim
(Skeena)

Gérin, François
(Mégantic-Compton-Stanstead)

Girard, Albert
(Restigouche)

Godfrey, Hon. John M
Senator

Greenaway, Lorne
(Cariboo-Chilcotin)

Grisé, Richard
(Chambly)

Gurbin, Gary
(Bruce-Grey)

Haidasz, Hon. Stanley
Senator

Halliday, Dr. Bruce
(Oxford)

Hamelin, Charles
(Charlevoix)

Harvey, André
(Chicoutimi)

Hawkes, Jim
(Calgary West)

Heap, Dan
(Spadina)

Hockin, Tom
(London West)

Holtmann, Felix
(Selkirk-Interlake)

Hudon, Jean-Guy
(Beauharnois-Salaberry)

Jardine, Bud
(Northumberland-Miramichi)

James, Ken
(Sarnia-Lambton)

Johnston, Hon. Don
(St-Henri-Westmount)

Joncas, Jean-Luc
(Matapédia-Matane)

Kilgour, David
(Edmonton Strathcona)

Landry, Monique
(Blainville-Deux-Montagnes)

Leblanc, Nic
(Longueuil)

MacKay, Hon. Elmer M.
(Central Nova)

McCrossan, W. Paul
(York-Scarborough)

McKinnon, Hon. Allan
(Victoria)

Minaker, George
(Winnipeg-St. James)

Moore, Barry
(Pontiac-Gatineau-Labelle)

Nicholson, Rob
(Niagara Falls)

Nickerson, Dave
(Western Arctic)

Nowlan, Pat
(Annapolis Valley-Hants)

Nunziata, John
(York South-Weston)

Parry, John
(Kenora-Rainy River)

Pennock, Bob
(Etobicoke North)

Plamondon, Louis
(Richelieu)

Plourde, André
(Kamouraska-Rivière-du-Loup)

Ravis, Don
Saskatoon East)

Redway, Alan
(York East)

Richard, Guy
(Laval)

Rodriguez, John
(Nichel Belt)

Roman, Anthony
(York North)

Rompkey, Hon. Bill
(Grand Falls-White Bay-Labrador)

Scott, Bill
(Victoria-Haliburton)

Siddon, Hon. Thomas
(Richmon South-Delta)

Sparrow, Barbara
(Calgary South)

Stackhouse, Reg
(Scarborough West)

Stewart, Ronald A.
(Simcoe South)

Taylor, Gordon E.
(Bow River)

Thacker, Blaine A.
(Lethbridge-Foothills)

Tremblay, Marcel R.
(Québec East)

Tremblay, Maurice
(Lotbinière)

Turner, J. Barry
(Ottawa-Carleton)

Vankoughnet, Bill
(Hastings-Frontenac-Lennox-
Addington)

Vincent, Pierre H.
(Trois-Rivières)

Weiner, Gerry
(Dollard)

Winegard, William C.
(Guelph)

Witer, Andrew
(Parkdale-High Park)

INDIVIDUALS AND ORGANIZATIONS

Adams, Patricia
Toronto, Ontario

Aiken, Gordon H.
Toronto, Ontario

Anderson, Robert
Ottawa, Ontario

Arnold, Andrew L.
Burlington, Ontario

Gordon Barnhart, Clerk of
the Legislative Assembly
Legislative Assembly of
Saskatchewan
Regina, Saskatchewan

Beatty, Stephen C.
Ottawa, Ontario

Bégin-Heick, Professor Nicole
Ottawa, Ontario

Bell, Caroline M.
Oakville, Ontario

Biological Council of Canada
Edmonton, Alberta

Bisby, Dr. Mark A.
Calgary, Alberta

Branegan, Kenneth,
Victoria, B.C.

Breaugh, Mike
Toronto, Ontario

Brown, Robert N.
Rexdale, Ontario

Business Council on
National Issues
Ottawa, Ontario

Byers, Casgrain
Montreal, Quebec
on behalf of the James Bay
Crees, the Cree bands of
Northern Québec and the Grand
Council of the Crees of
Québec, signatories to the
James Bay and Northern Québec
Agreement

Canada East-West Centre Ltd.
Ottawa, Ontario

Canadian Association of
Physicists
Ottawa, Ontario

Canadian Association of
University Teachers
Ottawa, Ontario

Canadian Bar Association/
Law Reform Commission
Ottawa, Ontario

Canadian Chamber of
Commerce
Ottawa, Ontario

Canadian Committee for Captive
European Nations
Scarborough, Ontario

Canadian Council of Churches
Toronto, Ontario

Canadian Federation for
the Humanities
Ottawa, Ontario

Canadian Federation of
Biological Societies
Halifax, Nova Scotia

Canadian Institute of Food
Science and Technology
Ottawa, Ontario

Canadian Manufacturers'
Assocation
Ottawa, Ontario

Canadian Physiological Society
Calgary, Alberta

Cantlie, Ronald B.
Winnipeg, Manitoba

Cardozo, L. Andrew
Ottawa, Ontario

Centre for Research-Action
on Race Relations
Montreal, Quebec

Chamot, A.
Toronto, Ontario

Clarke, James R.G.
Maxwell, Ontario

Conference Board of Canada
Ottawa, Ontario

Consortium of National
Scientific and Educational
Societies
Ottawa, Ontario

Donnelly, Peter
Victoria, B.C.

Dunton, Davidson
Ottawa, Ontario

Fairweather, R. Gordon L.
Chief Commissioner
Canadian Human Rights
Ottawa, Ontario

Flemington, Mrs. Inez
Fredericton, N.B.

Fooks, John
Windsor, Ontario

Gardiner, Brian
Prince George, B.C.

Gillies, Professor James
Downsview, Ontario

Goldman, Ian
London, Ontario

Grace, John W.
Ottawa, Ontario

Grass, Mrs. James N.
Willowdale, Ontario

Grocery Products Manufacturers
of Canada
Ottawa, Ontario

Guertin, Richard
Ottawa, Ontario

Hansen, Inger
Information Commissioner
of Canada
Ottawa, Ontario

Howe, J. Donal
Ottawa, Ontario

Hunnisett, Drew E.
Hillsdale, Ontario

Hyson, Professor Stewart
Saint John, N.B.

Inter-Religious Task Force
Toronto, Ontario

Jeffries, Dr. J. Joel
Toronto, Ontario

Johnston, Howard
Salmon Arm, B.C.

Joubin, Franc
Toronto, Ontario

Julian, Glenn
Kitchener, Ontario

Jull, Peter
Ottawa, Ontario

Koester, C.B.
Clerk of the
House of Commons

LeRoy, Donald J.
Ottawa, Ontario

Maarec, R.
Ville St. Laurent, Québec

McGowan, J. Wm.
Ottawa, Ontario

MacKinnon, Professor Frank
Calgary, Alberta

MacLean, Father John S.F.
Waterloo, Ontario

March, Professor Roman R.
Hamilton, Ontario

McVicar, J. Stanley
Richmond, B.C.

McWhinney, Professor Edward
Burnaby, B.C.

Ménard, Pierre
Ottawa, Ontario

Nix, Edward A.
St. James-Assiniboia, Manitoba

O'Donnell, J.
North Vancouver, B.C.

Parliamentary Spouses
Association
Ottawa, Ontario

Poncelet, Professor Maurice J.
Ottawa, Ontario

Postma, John F.
Ottawa, Ontario

Potvin, André
Montréal, Québec

Professional Institute of the Public
Service
Ottawa, Ontario

Quittner, Joe
Toronto, Ontario

Ray, Dr. A.K.
Gloucester, Ontario

Richards, Robert N.
Willowdale, Ontario

Rimmer, Vernon K.
Pierrefonds, Québec

Rothwell, Dr. David
Carp, Ontario

Ruse, Edward
Toronto, Ontario

Sarazen, Phil
Ottawa, Ontario

Sharp, Hon. Mitchell
Ottawa, Ontario

Shea, Harold T.
Halifax, Nova Scotia

Small, Alex
Ottawa, Ontario

Smith, Peter Paul
Toronto, Ontario

Social Science Federation
of Canada
Ottawa, Ontario

Somerville, H.W.
Toronto, Ontario

Spicer, Erik J.
Parliamentary Librarian

Sraka, Anthony
Rexdale, Ontario

Standing Joint Committee of the Senate
and the House of Commons
Regulations and other Statutory
Instruments

Taskforce on the Churches
and Corporate Responsibility
Toronto, Ontario

Tremblay, Mrs. L.
Ottawa, Ontario

Trinity United Church
Merritt, B.C.

Vancouver Board of Trade
Vancouver, B.C.

Vogel, Hunter
Surrey, B.C.

Walding, Mr. Speaker D. James
The Legislative Assembly of Manitoba

Watch Committee for
Political Accountability
Vancouver, B.C.

Waters, C.A.
Armstrong, B.C.

Weir, James
Weyburn, Saskatchewan

Westell, Anthony
Ottawa, Ontario

White, Dr. Graham
Toronto, Ontario

Wilson, Anthony P.M.
Brampton, Ontario

World Congress of Free
Ukranians-Human Rights
Commission
Toronto, Ontario

Yorston, Wilfred
Burnaby, B.C.

APPENDIX 6

Committee Staff

Sandy Birch, Clerk of the Committee
John Holtby, Task Co-ordinator
Jean Macpherson, Committee Clerk

From the Chairman's Office

Maureen Mancuso, Parliamentary Intern

From the Research Branch, Library of Parliament

Bruce Carson, Research Officer
Maurie Jorre de St. Jorre, Research Officer
Gary Levy, Research Officer

From the Clerk's Office

Claude Desrosiers, Principal Clerk
Lucie Gratton, Procedural Clerk
Philip Laundy, Clerk Assistant

Editorial Services

Kathryn Randle
Georges Royer

Support Staff

Francine Degagné
Pauline LeBon
Brenda Petetski
Jeanette Tannis

APPENDIX 7

First Report to the House

Thursday, December 20, 1984

The Special Committee on the Reform of the House of Commons has the honour to present its

FIRST REPORT

1. On December 5, 1984 your Committee received an Order of Reference to examine the powers, procedures, practices, organization and facilities of the House of Commons, bearing in mind the respective constitutional responsibilities of the House and the Government paying particular attention to the role of the private Member. The examination is to include but not be limited to the following matters:

(*a*) the Permanent and Provisional Standing Orders;

(*b*) the role of the private Member in the House of Commons;

(*c*) the accountability of Ministers to the House;

(*d*) the legislative process;

(*e*) the funding, facilities and staff support services made available to Members of the House;

(*f*) the administration and management of the House of Commons;

(*g*) the procedures and powers of Committees of the House of Commons and the role and use of parliamentary task forces.

2. The proposal to establish this Parliamentary Task Force was mentioned in the Throne Speech opening the 33rd Parliament, however, its antecedents go back much further. In May 1982 the House established a Special Committee on Standing Orders and Procedure. That committee held 73 meetings, heard numerous expert witnesses and received more than a hundred briefs from Members of Parliament and interested citizens.

3. On November 29, 1982 the House adopted the Third Report of that committee which contained recommendations establishing a fixed parliamentary calendar to make it easier for members to organize their activities; abolished regular evening sittings in favour of an earlier start in the morning; reduced the length of most speeches from 40

to 20 minutes with provision for a 10 minute question and comment period after each speech; reduced the size of standing committees; and provided that all reports, returns, or other papers laid before the House pursuant to statute be deemed referred permanently to standing committees thereby permitting committees to initiate inquiries without waiting for an express order from the House.

4. In subsequent reports Four through Ten the Special Committee made recommendations on the method of electing the Speaker (Fourth); proposed establishment of legislative committees (Fifth), recommended new committees to improve legislative scrutiny of fiscal matters and made numerous other organizational and procedural recommendations.

5. The House did not concur in those reports prior to its dissolution. The reports as well as all evidence adduced before the Special Committee were referred to this Committee in its Order of Reference.

6. As a first priority, therefore, your Committee has reviewed these reports. After only five meetings it became clear there existed among members a consensus to endorse and recommend the immediate adoption of a number of the recommendations contained in these reports.

7. When one realizes that these recommendations represent a consensus of two different committees in two very different Parliaments, we believe the argument in favour of adoption is compelling.

Election of Speaker

8. Your Committee is of the opinion that the House should exercise a more direct control over the nomination of candidates for the speakership. It would be difficult to exaggerate the importance of the office. The Speaker is the presiding officer of the House of Commons, the guardian of its privileges and the protector of the rights of all members. He or she is the principal officer of the House and the head of its administration. In relation to the House of Commons establishment, the Speaker fulfills a role similar to that of a Minister in relation to a government department. The Speaker is the representative of the House of Commons and the embodiment of its prestige and authority. He or she receives visiting dignitaries and delegations and sometimes heads parliamentary delegations visiting other countries.

9. As presiding officer the Speaker regulates debate in accordance with the rules and practice of the House, decides points of order and interprets the rules and practice when necessary, ensures that the proceedings of the House are conducted with fairness and impartiality, and protects the freedom of speech of all members and of all parties represented in the House. The Speaker's role is to some extent akin to that of a judge and the office is an essential feature of our parliamentary system.

10. The Speaker belongs to the House, not to the Government or the Opposition. Although the servant of the House, the Speaker is expected to show leadership in promoting and safeguarding the interests of the House and its members. Decisions of the Chair may not be appealed except by way of a substantive motion. The Speaker thus enjoys the full trust and confidence of the House without which no incumbent would be able to discharge the onerous duties. Thanks to the successive Speakers who

have occupied the Chair of the House of Commons, the Canadian speakership has developed a tradition of impartiality and devotion to duty of which we can all be proud.

11. Although the Speaker once elected has always become the true representative of the House of Commons, the Prime Minister under our practice has always exercised a very strong influence over the initial choice of candidate and has always taken into account our linguistic traditions. For many years discussion has taken place on the desirability of introducing the continuity principle as the basis of the Speaker's tenure of office. A recurrent proposition has been the establishment of a special seat for the Speaker to be designated Parliament Hill, the electorate being the Members of the House of Commons. A Private Members' Bill embodying this proposition was debated in the House on October 29, 1971.

12. Certain other initiatives have been taken in the past which have had as their object the promotion of the independence of the Chair. In 1957, when Mr. Diefenbaker was first elected as the head of a minority government, he asked Mr. Stanley Knowles whether he would be prepared to accept nomination as Speaker. Mr. Knowles declined but the approach indicated that the government of the day was prepared to support an Opposition member for the speakership. In 1968 Mr. Speaker Lamoureux resigned from the Liberal Party and successfully sought re-election as an independent. He ran again as an independent in 1972 and altogether served three terms of office as Speaker. He was succeeded by Mr. Speaker Jerome in 1974 who, in 1979, became the first Speaker to be continued in office following a change of government after a general election. This sequence of events provides some evidence of a desire to remove the nomination of the Speaker from the exclusive control of the Prime Minister of the day.

13. Your Committee recognizes that the Speaker must continue to be elected at the beginning of a new Parliament, as required by the constitution.

14. The Committee nevertheless recommends that, without violating these essential principles, the method of nomination and election should be changed. It is proposed that the Speaker should cease to be nominated by the Prime Minister and that he or she should be elected by secret ballot. When the election of the Speaker takes place the Chair would be taken by the retiring Speaker or by the senior private member present, depending on the circumstances. In order to be elected, a candidate would require a majority of at least 50% of the votes cast plus one, the process of balloting to continue until one candidate emerges with a clear majority. The ballot papers would be counted by the Clerk of the House in the presence of one member of each recognized political party whom the member presiding would appoint as scrutineers. The member presiding would be entitled to vote in the election but would have no casting vote in the event of a tie between two candidates. The member presiding would announce the names of the candidates in order of majority after each ballot until a candidate finally emerges with an overall majority. After the first ballot only those members for whom votes were cast, with the exception of the member receiving the least number of votes, would be eligible as candidates.

15. Your Committee therefore recommends the adoption of the following new Standing Order:

"CHAPTER A
METHOD OF ELECTING THE SPEAKER

1A. (1) Where the Members are ready to proceed to the election of a Speaker at the opening of a new Parliament, or in the event of a vacancy in the office of the Speaker, or in the absence of a Speaker who has announced his or her intention to vacate the office of Speaker, the senior private member present shall take the Chair and preside over the election. Where the Speaker has notified the House while it is sitting of his or her intention to vacate the office, the Speaker shall preside over the election of a successor.

(2) Subject to section (4) of this Standing Order, the Member presiding shall be vested with all the powers of the Chair.

(3) The election of the Speaker shall be conducted by secret ballot. Ballot papers shall be distributed to each Member present in the Chamber prior to the election. Each Member shall print on the ballot paper the name of the Member of his or her choice for Speaker. The ballot papers shall be collected and counted by the Clerk of the House in the presence of one Member of each recognized political party whom the Member presiding shall appoint as scrutineers. The name of each candidate in their order of standing shall be announced to the House by the Member presiding and if any candidate receives a majority of the votes cast, he or she shall be declared elected. If no candidate receives a majority, the candidate receiving the least number of votes shall be eliminated and the process of balloting for the remaining nominated candidates shall continue until one emerges with an overall majority. In the event of a tie vote at any stage of the election a further vote shall be taken. The name of the candidate who is declared elected shall be announced to the House by the Member presiding.

(4) The Member presiding shall be entitled to vote in the election of the Speaker but shall have no casting vote in the event of a tie between two candidates.

(5) For the purpose of this Standing Order, the 'senior private Member present' means the Member present who being neither the Leader of the Opposition nor the leader of a recognized political party, has the longest unbroken period of service as indicated in the Canada Gazette."

16. There are other aspects of The Speakership—this fundamentally important parliamentary institution—with which the Committee will probably be dealing in one or more future reports.

Convening of Committees

17. Your Committee agreed that all House Committees should be organized promptly, and should similarly have a mechanism for convening during the session at the request of any four Members who will give reasons for the request.

18. Accordingly, your Committee recommends that Standing Order 69 be amended by adding the following new sections:

"(2A) Within ten sitting days following the adoption by the House of a report of the Striking Committee, the Clerk of the House shall convene a meeting of each

standing committee reported on for the purpose of electing a Chairman and Vice-Chairman.

(2B) Upon the written request signed by any four Members of a standing committee, the Chairman of the Committee shall convene a meeting of the Committee within ten sitting days following the receipt of such request by the Clerk of the Committee. The reasons for convening such a meeting shall be stated in the request."

Legislative Committees and Panel of Chairmen

19. One of the most fundamental tasks of Parliament is the consideration of legislation. As government becomes more complex, and as the legislative load of Parliament increases, concerns are being expressed about the institution's capacity to meet the demands for a more efficient and at the same time more vigorous legislative process. These concerns include lengthy delays in the passage of important legislation.

20. Under the Provisional Standing Orders adopted by the House on November 29, 1982, the Standing Committees have substantially increased powers to initiate their own enquiries through the automatic referral to these committees of the annual reports of Government departments, as well as those of Crown corporations and agencies. At the same time, the membership of the Standing Committees was substantially reduced to allow smaller committees to act in a more effective and coherent manner. The problem which this potentially creates is one of determining priorities. Bottlenecks may develop as some committees are faced with conflicting priorities because of the many tasks being assigned to them. Some committees, such as the Standing Committee on External Affairs and National Defence, seldom have legislation before them. But others may receive a heavy burden of legislative referrals during months when they are also expected to scrutinize the Estimates and to carry on their other investigative and surveillance functions. The Government's legislative program is likely to be delayed.

21. Your Committee believes it is possible to take bills through committee stage, and expand opportunities for Members to undertake complete and specialized critical examination of bills in committee. The solution we propose is to create ad hoc "legislative committees" to consider each bill following second reading in the House. We are convinced that there are significant merits in a system in which a committee would be created for each bill coincident with second reading. These legislative committees would have the powers of the present Standing Committees. Having reported the bill, each committee would cease to exist.

22. A "Committee on Bill—(Title)" would be established by a report from the Striking Committee. On presentation to the House this report would be deemed to be adopted. The Striking Committee would bring in its report within five sitting days after the second reading of any bill not now referred to the Committee of the Whole House. Your Committee recommends that the Striking Committee exercise the necessary flexibility in determining the size and the membership of these temporary committees on bills. Obviously, non-controversial or housekeeping bills can be handled differently from major pieces of government legislation. Obviously, too, there will be greater competition for a place on some committees than on others. We expect that Members' expressed willingness to serve will be taken into account by the Striking Committee.

Moreover, besides being reflective of the make-up of the House, each committee charged with legislation will normally include the Member having responsibility for the bill—in the case of Government Bills, the Minister or the Parliamentary Secretary—as well as the Opposition spokesmen for that subject area.

23. Some members of Standing Committees may be concerned that they will be denied opportunities to scrutinize legislation if it is referred to another committee set up separately for that purpose. Your Committee suggests that it is desirable for these Members to serve on both the Standing Committee and the Legislative Committee. We expect that committees on legislation will provide a further and more productive forum for as many interested Members as possible to participate in the legislative process, without this detracting from the ongoing scrutiny functions of Standing Committees. We expect that the Striking Committee will be sensitive to this issue. In any event, any Member of the House will be able to participate in the deliberations of a Legislative Committee as a non-voting member.

24. Your Committee is convinced that, through the flexible use of Legislative Committees, the Striking Committee can accommodate both the desire of government to have its legislative program dealt with expeditiously, and the desire of Members for more effective participation. We have already stated that the Member in charge of a bill would sit on the committee established to study that bill. Equally important, we believe that the chairmen of these Legislative Committees should act in an independent and neutral manner. We note the successful experience in the British House with a panel of neutral chairmen drawn up by the Speaker to chair committees on legislation. It is suggested that the designated Chairman should not have participated in the Second Reading debate.

25. Your Committee believes that Legislative Committees ought to be regarded as smaller versions of the Committee of the Whole House charged with specific responsibility for the in-depth examination of legislation. We note that major revenue and supply bills, often of a highly complex and controversial nature, now receive clause-by-clause study in the Committee of the Whole. During this time the Deputy Speaker, as the Chairman of Committees, is an impartial presiding officer. We believe that the establishment of a Panel of Chairmen would impart these qualities to the Committee stage of all legislation. As neutral chairmen, panel members would be able to develop expertise in House procedures and to meet from time to time to ensure consistent chairing practices. We expect that the Speaker would choose Members from both sides of the House to serve on the Panel. The Speaker has a unique knowledge of the House and of the interests of Members and would be guided accordingly in assigning a panel member for each bill.

26. Accordingly, your Committee recommends that

a) Standing Order 69 be amended by adding the following new section:

"(3A) Within five sitting days after the motion for second reading of a bill has been adopted by the House, the Striking Committee shall also prepare and report a list of Members to compose a special committee on the bill to be known as a legislative committee. The report of the Striking Committee shall be deemed to be adopted upon presentation to the House."

b) Standing Order 69(4)(*b*) be deleted and the following substituted therefor:

"(*b*) Changes in the membership and the list of alternates, of any standing, joint or special committee, other than a legislative committee, shall be effective twenty-four hours after a notification thereof, signed by the Member acting as Chief Government Whip, has been filed with the Clerk of the Committee. Changes in the membership of a legislative committee shall be effective immediately after a notification thereof, signed by the Member acting as Chief Government Whip, has been filed with the Clerk of the Committee."

c) Standing Order 69(5) be deleted and the following substituted therefor:

"(5) A special committee other than a legislative committee shall consist of not more than 15 Members. A legislative committee shall consist of not less than 20 members and not more than 30 members, excluding the Chairman."

d) Standing Order 69(8) be deleted and the following substituted therefor:

"(8) Standing committees and legislative committees shall be severally empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House, and, to report from time to time, and, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by them, and to delegate to sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the House."

e) The Standing Orders be amended by adding the following new Standing Order:

"69A. At the commencement of each session the Speaker shall appoint no fewer than ten Members, and from time to time additional Members, to act as chairmen of legislative committees. The Members appointed under the provisions of the Standing Order, together with the Chairman of Committees of the Whole, the Deputy Chairman of Committees of the Whole and the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole shall constitute the Panel of Chairmen."

f) Standing Order 78(2) be deleted and the following substituted therefor:

"(2) Unless otherwise ordered, in giving a bill second reading, the same shall be referred to a legislative committee."

27. Your Committee further recommends that all Orders of the Day for the second reading of Public Bills standing on the Order Paper and Notices be modified to refer the bill to a Legislative Committee.

Board of Internal Economy

28. Your Committee has drawn attention to the need for wide support for the leadership of the House. Your Committee is similarly concerned about the base of support for the internal management of the House. At the present time, the

Management and Members' Services Committee acts in an advisory capacity to the Speaker and Commissioners of Internal Economy. The Commission is composed by law of members of the Privy Council. In practice, only Cabinet Ministers have been Commissioners, although there is nothing to preclude the appointment of Privy Councillors who are not members of the Cabinet, including members of the Opposition.

29. Your Committee believes it is essential that the House of Commons Act be amended to restructure the Board of Internal Economy. We do not feel that it is appropriate for only Cabinet Ministers to be responsible for the internal management of the House of Commons. The House of Commons is a community of many interests. They should be reflected in the way Commissioners are appointed.

30. Consequently your committee proposes that a new Board of Internal Economy be set up, and we have included a draft bill with this Report to effect this change (See Appendix A). The draft bill is aimed at modifying the make-up of the Board by enlarging the range of its members to ensure the participation of Members of Parliament who are not Cabinet members. The Board would in the future be composed of the Speaker, the Deputy Speaker, two Ministers of the Crown, the Leader of the Official Opposition or a Member designated by the Leader, and four others: two Members appointed by the government caucus, and two from the opposition caucuses including at least one from the Official Opposition. The draft bill does not specify how the representatives of each caucus are to be chosen. We recognize that this is a question to be dealt with by each caucus independently, but we favour the idea of organizing elections within each caucus for this purpose.

31. With the establishment of the proposed new Board of Internal Economy, the input of private members would be present in the principal management body of the House. Members would be able to question the Board in the House through a designated member of the Board. Private members would have an effective voice in the decisions governing the management of the House.

32. Accordingly, your Committee recommends that:

a) Standing Order 44 be amended by adding the following new section:

"(5A) Questions may also be addressed orally at the time specified in Standing Order 18(3) to a Member of the Board of Internal Economy designated by the Board."

b) Standing Order 85 be deleted and the following substituted therefor:

"85. The Speaker shall, within ten days after the opening of each session, lay upon the Table of the House a report of the proceedings for the preceding year of the Board of Internal Economy."

c) The French version of Standing Order 96 be deleted and the following substituted therefor:

"96. Avant de remplir une vacance survenue dans le service de la Chambre, l'Orateur s'assure qu'il est nécessaire de maintenir la charge en question. L'Orateur détermine les appointements que comporte cet emploi, avec l'approbation du Bureau de la régie interne et de la Chambre."

Staff and Budgets for Committees

33. Committees of the House have been given wide authority to examine reports. This has given them considerable scope to scrutinize the operations of government throughout the year. In addition, we are now recommending that there be new powers and financial resources given to all committees, and that new techniques be put in place for the operation of committees.

34. Accordingly, your Committee recommends that Standing Order 69 be amended by adding the following new sections:

"(8A) Committees shall be severally empowered to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary.

(8B)(*a*) A committee shall not incur any expenses until the Chairman of that committee, or a Member acting for the Chairman, has presented to the Board of Internal Economy a budget setting forth in reasonable detail estimates of its proposed expenditures for a specific period of time, and until the said budget has been approved in whole or in part by the Board.

(*b*) When the expenditures of any such committee have reached the limits set forth in any such budget, the committee shall not incur any further expenses until a supplementary budget or supplementary budgets has or have been presented by or on behalf of its chairman to the Board of Internal Economy and approved in whole or in part by the Board.

And that the Standing Orders be amended by adding the following new Standing Order:

"(85A) The Speaker shall, as soon as the Board of Internal Economy has reached a decision concerning any budget or supplementary budget presented to it pursuant to Standing Order 69(8B), lay upon the Table of the House the decision of the Board thereon."

Statements by Ministers

35. Your Committee has examined ways to make the proceedings of the House of Commons more meaningful. For some years the focus of governmental activity has moved away from Parliament. The practice of Ministers making policy statements in Parliament has fallen into disuse. One important reason for this is that statements followed by a lengthy series of questions can significantly diminish the time available for the consideration of government business.

36. In the belief that Ministers should announce government policy in Parliament, we are recommending that the House revert to a previous practice for Ministerial statements. We would eliminate the mini-question period following Ministerial statements, but would allow a comment by a representative of each opposition party to follow the Minister's statement. In addition, we feel that the time taken for these proceedings should not be lost for other business. We are therefore recommending that the time taken for statements and the responses be added to the time the House will sit. For example, if a statement and the responses took twenty minutes on a Tuesday, the House would consider Government Business until 6:20 p.m., followed by the normal 'late show' proceedings on the adjournment of the House.

37. Accordingly your Committee recommends that:

a) Standing Order 18(4) be deleted and the following substituted therefor:

"(4) On Statements by Ministers, as listed in section (3) of this Standing Order, a Minister of the Crown may make a short factual announcement or statement of government policy. A spokesman for each of the parties in opposition to the government may comment briefly thereon. The Speaker shall limit the time for such proceedings as he or she deems fit. The sitting shall be extended by the equivalent time for such proceedings."

b) Standing Order 45(7) be deleted and the following substituted therefor:

"(7) When it is provided in any Standing or Special Order of this House that any specified business shall be continued beyond the ordinary time of daily adjournment or that any such business shall be forthwith disposed of or concluded in any sitting, the adjournment proceedings in that sitting shall be suspended unless the sitting is extended pursuant to Standing Order 18(4)."

The Standing Orders and Questions of Confidence in the Government

38. Your Task Force notes that prior to 1968, when our present Supply Procedure, among other rules, was adopted, all estimates were taken on the floor of the House in Committee of Supply. Prior to going into Committee of Supply, the House, on six occasions during a session, debated a motion that the Speaker should leave the Chair and the House resolve itself into Committee of Supply. These motions were the occasions of general debates on matters of government policy and responsibility, at the end of which a vote would take place. These were always regarded as confidence votes but this was not stated in the Standing Orders.

39. In 1968 the procedure was radically changed. All estimates now stand referred to Standing Committees and twenty-five days are allotted to the opposition parties on which they choose the subject for debate. However, it was decided to limit to six the number of days on which a vote could take place on an opposition motion. It was assumed that these votable motions would always deal with issues of confidence and they were regarded as being the equivalent of the six motions to go into Committee of Supply which had been a feature of the earlier system. It was for this reason that Standing Orders 62(9), (10) and (11) were drafted in the form in which they now read.

40. In keeping with the desire to make the House more relevant to Members and to the public, your Committee believes that matters of confidence in the government should at all times be clearly subject to political determination. Motions of no-confidence should not be prescribed in the rules but should be explicitly so worded in the text of the motion itself by the Member presenting such a motion.

41. Your Committee notes that the Standing Orders, as presently worded, declare to be 'no-confidence' those votable motions which are moved by the Opposition on allotted days. We repeat that a question of confidence should be expressed in precise terms in the motion, and not be prescribed as such by the Standing Orders. Previous Speakers have indicated that the determination of what is, or is not, a question of

confidence is not a matter for interpretation by the Chair. We agree that this expression ought not to be used in the Standing Orders to predetermine the nature of a motion.

42. Your Committee therefore recommends that all references to confidence be removed from the Standing Orders, recognizing, however, the right of any Member presenting a motion to frame the motion itself in confidence terms.

43. Accordingly, your Committee recommends that:

a) Standing Order 62(9) be deleted and the following substituted therefor:

"(9) In each of the periods described in section (5) of this Standing Order, not more than two opposition motions shall be motions that shall come to a vote. The duration of proceedings on any such motion shall be stated in the notice relating to the appointing of an allotted day or days for those proceedings. On the last day appointed for proceedings on a motion that shall come to a vote, at fifteen minutes before the ordinary time of daily adjournment the Speaker shall interrupt the proceedings and forthwith put, without further debate or amendment, every question necessary to dispose of the said proceeding."

b) Standing Order 62(10) be deleted and the following substituted therefor:

"(10) On the last allotted day in each period, but, in any case, not later than the last sitting day in each period, at fifteen minutes before the ordinary time of daily adjournment, the Speaker shall interrupt the proceedings then in progress and, if those proceedings are not in relation to a motion that shall come to a vote, the Speaker shall put forthwith successively, without debate or amendment, every question necessary to dispose of any item of business relating to interim supply, main estimates, and supplementary or final estimates, the restoration or reinstatement of any item in the estimates or any opposed item in the estimates, and for the passage at all stages of any bill or bills based thereon. If the motion under consideration at the hour of interruption is a motion that shall come to a vote, the Speaker first shall put forthwith, without further debate or amendment, every question necessary to dispose of that proceeding, and forthwith thereafter put successively, without debate or amendment, every question necessary to dispose of any item of business relating to interim supply, main estimates, and supplementary or final estimates, the restoration or reinstatement of any item in the estimates, or any opposed item in the estimates, and, notwithstanding the provisions of Standing Order 76(1), for the passage at all stages of any bill or bills based thereon. The Standing Order relating to the ordinary time of daily adjournment shall remain suspended until all such questions have been decided."

c) Standing Order 62(11) be deleted and the following substituted therefor:

"(11) Proceedings on a motion which is not a motion that shall come to a vote shall expire when debate thereon has been concluded or at the ordinary time of daily adjournment, as the case may be."

d) Standing Order 35(1) be deleted and the following substituted therefor:

"35.(1) Unless otherwise provided in these Standing Orders, when the Speaker is in the Chair, no Member, except the Prime Minister and the Leader of

the Opposition, or a Minister moving a government order and the Member speaking in reply immediately after such Minister, shall speak for more than twenty minutes at a time in any debate. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

Ways and Means Bills

44. Ways and Means Bills are bills which provide for taxation and the raising of other revenues from the public. Your Committee feels that the consideration of these bills in Committee of the Whole is, under normal conditions, no longer appropriate. These bills are usually very complex and committee consideration with a specialist group of Members appears preferable. This also has the added advantage of allowing witnesses to be heard and at the same time frees the House of Commons for the consideration of other business. Your Committee therefore recommends that the requirement of referring bills based on Ways and Means Motions to a Committee of the Whole be changed in keeping with our previous recommendations. These bills should be referred to the Legislative Committees.

45. Accordingly your Committee recommends that Standing Order 78(3) be deleted and the following substituted therefor:

"(3) Any bill based on a supply motion shall after second reading stand referred to a Committee of the Whole."

Organization of Work Related to Private Members' Business

46. Your Committee recommends that the Chair organize the work to be covered in the time allotted to "Private Members' Business". Through the Deputy Speaker, the Chair could see to planning and co-ordination, and thus give the House the opportunity to exercise fully its responsibility in this area.

Linguistic Revisions

47. Your Committee notes the use of the word "Orateur" and "Bureau" in the French text of the Standing Orders. We agree that more suitable terms for the presiding officers would be "Président", "Vice-président", "président des Comités pléniers", "vice-président des Comités pléniers" and "vice-président adjoint des Comités pléniers". Also the more suitable word for Bureau would be "Table". Therefore, we recommend the appropriate changes.

48. Accordingly your Committee recommends:

a) That wherever the words "Orateur" or "Orateur adjoint" appear in the French version of the Standing Orders, there be substituted therefor the words "Président" or "Vice-président", as the case may be.

b) That wherever the word "président" appears in the French version of Standing Orders 16, 38 and 60, there be added thereto the words "des Comités pléniers".

c) That wherever the words "président des Comités" or "vice-président des Comités" appear in the French version of Standing Order 57, there be added thereto the word "pléniers".

d) That wherever the word "Bureau" appears in the Standing Orders, there be substituted therefor the word "Table" with the exception of Standing Orders 85 and 96.

THE FUTURE

49. Your Committee is encouraged by its ability to achieve a consensus at this early date, on such a large and significant number of recommendations contained in the reports of the Special Committee on Standing Orders and Procedure. In the months ahead we will be dealing with other matters referred to in our terms of reference. We hope the Committee will continue to work by consensus for it is only through wide consultation and agreement that the parliamentary rules can be changed.

50. We note that the Provisional Standing Orders adopted in 1982 have been extended indefinitely into this Parliament and they will be the subject of further study by your Committee.

51. We will be writing to each Member of the House of Commons inviting their ideas on the various subjects included in our mandate.

52. Your Committee urges the House to adopt and implement immediately the recommendations contained in this report. Further, pursuant to Standing Order 69(13), a comprehensive response to this report is requested for all recommendations not dealt with by the House.

53. Your Committee recognizes that the changes contained in this Report when adopted will require a reprinting of the Standing Orders of the House and therefore recommends that the Clerk of the House be authorized to print revised and re-numbered Standing Orders of the House incorporating changes in the Standing Orders and any consequential amendments necessary.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 and 2*) is tabled.

Respectfully submitted,

JAMES A. McGRATH

Chairman

APPENDIX «A»
C-

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-

An Act to amend the House of Commons Act
(Board of Internal Economy)

First reading,

ANNEXE «A»
C-

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-

Loi modifiant la Loi sur la Chambre des communes
(Bureau de la régie interne)

Première lecture le

1st Session, 33rd Parliament,
33 Elizabeth II, 1984

1re session, 33e législature,
33 Elizabeth II, 1984

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

BILL C-

PROJET DE LOI C-

An Act to amend the House of Commons Act

(Board of Internal Economy)

Loi modifiant la Loi sur la Chambre des communes

(Bureau de la régie interne)

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète :

R.S., c. H-9

1. Sections 15 to 18 of the *House of Commons Act* and the heading preceding section 15 are repealed and the following substituted therefor:

1. Les articles 15 à 18 de la *Loi sur la Chambre des communes* et la rubrique précédant l'article 15 sont abrogés et remplacés par ce qui suit :

S.R., c. H-9

"BOARD OF INTERNAL ECONOMY

«BUREAU DE LA RÉGIE INTERNE

Board established

15. (1) There shall be a Board of Internal Economy of the House of Commons, over which the Speaker of the House of Commons shall preside, to act on all matters of financial and administrative policy affecting the House of Commons, its offices and its staff.

15. (1) Est créé un Bureau de la régie interne de la Chambre des communes, présidé par le Président de la Chambre des communes et chargé de toutes les questions de politique financière et administrative afférentes à la Chambre des communes, ses services et son personnel.

Constitution du Bureau

Composition of Board

(2) The Board shall, in addition to the Speaker, consist of the Deputy Speaker, two members of the Queen's Privy Council for Canada nominated from time to time by the Governor in Council, the Leader of the Opposition or his nominee and four other Members of the House of Commons who may be appointed from time to time as follows:

(2) Le Bureau comprend, outre le Président, le Vice-président, deux membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada nommés par le gouverneur en conseil, le chef de l'opposition ou la personne qu'il désigne et quatre autres députés qui peuvent être nommés comme suit :

Composition du Bureau

(*a*) two members by the House of Commons caucus of the government party; and

a) deux membres par le «caucus» à la Chambre des communes du parti du gouvernement;

b) deux membres par les «caucus» à la Chambre des communes des partis de

Explanatory Notes

The purpose of this proposal is to formalize the designation and constitution of the Board of Internal Economy and to modify its composition in conformity with the recommendations of the Special Committee on Standing Orders and Procedure, to remove certain archaisms and to make certain changes consequential thereto.

Clause 1: Sections 15 to 18 at present read as follows:

"Internal Economy

15. The person who fills the office of Speaker at the time of any dissolution of Parliament, shall, for the purpose of the following provisions of this Act, be deemed to be the Speaker until a Speaker is chosen by the new Parliament.

16. (1) The Governor in Council shall appoint *four* members of the Queen's Privy Council for Canada who are also members of the House of Commons, who, with the Speaker of the House of Commons, shall be *commissioners for the purposes of this section and sections 17 and 18.*

(2) The names and offices of such commissioners shall be communicated by message from the Governor in Council to the House of Commons, in the first week of each session of Parliament.

(3) Three of the commissioners, whereof the Speaker *of the House of Commons* shall be one, *may carry the said provisions into execution.*

(4) In the event of the death, disability, or absence *from Canada* of the Speaker *during any dissolution or prorogation of Parliament, any three of the commissioners may carry the said provisions into execution.*

17. (1) The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of members, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and *clerks thereof* under his direction, during the fiscal year.

(2) The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the *messengers, doorkeepers and servants of the House* under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.

(3) Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.

(4) The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.

(5) Such *several* estimates of the *Clerk, Sergeant-at-Arms and Speaker* shall be transmitted by the Speaker to the Minister of Finance *for his approval, and shall be laid* severally before the House of Commons with the *other* estimates for the year.

18. All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to members of the House of Commons under the *Senate and House of Commons Act*, are subject to the order of the *commissioners, or any three of them, of whom the Speaker shall be one.*"

Notes explicatives

Cette proposition de la loi vise à donner une forme officielle à la désignation et la constitution du Bureau de la régie interne et à modifier sa composition conformément aux recommandations du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure, à supprimer certains archaïsmes et à y apporter certains changements connexes.

Article 1: Texte actuel des articles 15 à 18:

«*Économie* interne

15. La personne qui remplit la charge d'Orateur lors de la dissolution du Parlement est, pour les fins des dispositions suivantes de la présente loi, censée être l'Orateur jusqu'à ce qu'un Orateur soit nommé par le nouveau Parlement.

16. (1) Le gouverneur en conseil désigne *quatre* membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui sont en même temps membres de la Chambre des communes, lesquels, avec *l'Orateur* de la Chambre des communes, doivent être *commissaires pour les objets du présent article et des articles 17 et 18.*

(2) Les noms et les titres officiels de ces commissaires sont communiqués, dans un message du gouverneur en conseil, à la Chambre des communes, dans la première semaine de chaque session du Parlement.

(3) Trois de ces commissaires, dont l'un est l'Orateur de la Chambre des communes, *peuvent exécuter lesdites dispositions.*

(4) Si *l'Orateur* décède, devient incapable de remplir ses fonctions ou *s'absente du Canada pendant que le Parlement est dissous ou prorogé, trois des commissaires peuvent exécuter lesdites dispositions.*

17. (1) Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et des appointements, allocations et dépenses imprévues de la Chambre et de ses différents *fonctionnaires et employés qui sont* sous la direction du greffier.

(2) Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications des *messagers, portiers et préposés de la Chambre* qui sont la direction du sergent-d'armes, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.

(3) Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation de *l'Orateur* qui les sanctionne et les modifie selon qu'il le juge à propos.

(4) *L'Orateur* prépare dès lors un état estimatif des sommes nécessaires aux diverses fins susdites, et il y appose sa signature.

(5) *Ces différents* états estimatifs *du greffier, du sergent-d'armes et de l'Orateur* sont, par ce dernier, transmis au ministre des Finances *pour qu'il les approuve*, et sont soumis séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires pour l'année financière.

18. Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payable aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, sont assujetties à l'ordre des *commissaires ou de trois d'entre eux dont l'un doit être l'Orateur de la Chambre.*»

(*b*) two members by the House of Commons caucuses of the parties in opposition to the government, at least one of whom is appointed by the party recognized as the Official Opposition.

b) deux membres par les caucus des partis de l'opposition dont au moins un membre est nommé par le parti reconnu comme l'opposition officielle.

Appointments

(3) In the first week of every session of Parliament and from time to time thereafter as the need arises, the Speaker shall inform the House of Commons of the appointments made to the Board.

Nominations

(3) Au cours de la première semaine de chaque session du Parlement et selon les besoins par la suite, le Président fait connaître à la Chambre des communes les nominations au Bureau.

Quorum

(4) Five members of the Board, of whom the Speaker shall be one, shall constitute a quorum.

Quorum

(4) Cinq membres du Bureau, dont le Président, forment quorum.

Death, disability or absence of Speaker

(5) In the event of the death, disability or absence of the Speaker, five members of the Board, of whom the Deputy Speaker shall be one, shall constitute a quorum, and the Deputy Speaker shall preside over the Board.

Décès, incapacité ou absence du Président

(5) En cas de décès, d'incapacité ou d'absence du Président, cinq membres du Bureau, dont le Vice-président, forment quorum et le Vice-président préside le Bureau.

Estimate to be made by the Clerk

16. (1) The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of Members of the House of Commons, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and staff under his direction, during the fiscal year.

État estimatif fait par le greffier

16. (1) Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et des appointements, allocations et dépenses imprévues de la Chambre et du personnel sous la direction du greffier.

Estimate to be made by the Sergeant-at-Arms

(2) The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the several officers and staff under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.

État estimatif fait par le sergent-d'armes

(2) Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications du personnel sous sa direction, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.

To be submitted to Speaker

(3) Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.

Soumis au Président

(3) Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation du Président qui les sanctionne et les modifie selon qu'il le juge à propos.

Speaker to prepare an estimate

(4) The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.

État estimatif du Président

(4) Le Président prépare dès lors un état estimatif des sommes nécessaires aux diverses fins susdites, et il y appose sa signature.

Estimates included in government estimates and tabled

(5) All such estimates shall, upon approval by the Board of Internal Econo-

Inclusion au budget du gouvernement et dépôt

(5) Les états estimatifs susvisés sont, sur approbation du Bureau, transmis par le

my, be transmitted by the Speaker to the Minister of Finance who shall lay them severally before the House of Commons with the estimates of the government for the year.

Sums subject to order of the Board

17. All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to Members of the House of Commons under the *Senate and House of Commons Act* are subject to the order of the Board.

In case of dissolution

18. Upon a dissolution of Parliament, every member of the Board shall continue in office until another member is appointed in his place."

Président au ministre des Finances qui les soumet séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires du gouvernement pour l'année financière.

Sommes assujetties à l'ordre du Bureau

17. Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payables aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, sont assujetties à l'ordre du Bureau.

En cas de dissolution

18. En cas de dissolution du Parlement, chaque membre du Bureau demeure en fonction jusqu'à la nomination de son remplaçant."

(*b*) two members by the House of Commons caucuses of the parties in opposition to the government, at least one of whom is appointed by the party recognized as the Official Opposition.

l'opposition dont au moins un membre est nommé par le parti reconnu comme l'opposition officielle.

Appointments

(3) In the first week of every session of Parliament and from time to time thereafter as the need arises, the Speaker shall inform the House of Commons of the appointments made to the Board.

(3) Au cours de la première semaine de chaque session du Parlement et selon les besoins par la suite, le Président fait connaître à la Chambre des communes les nominations au Bureau.

Nominations

Quorum

(4) Five members of the Board, of whom the Speaker shall be one, shall constitute a quorum.

(4) Cinq membres du Bureau, dont le Président, forment quorum.

Quorum

Death, disability or absence of Speaker

(5) In the event of the death, disability or absence of the Speaker, five members of the Board, of whom the Deputy Speaker shall be one, shall constitute a quorum, and the Deputy Speaker shall preside over the Board.

(5) En cas de décès, d'incapacité ou d'absence du Président, cinq membres du Bureau, dont le Vice-président, forment quorum et le Vice-président préside le Bureau.

Décès, incapacité ou absence du Président

Estimate to be made by the Clerk

16. (1) The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of Members of the House of Commons, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and staff under his direction, during the fiscal year.

16. (1) Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et des appointements, allocations et dépenses imprévues de la Chambre et du personnel sous la direction du greffier.

État estimatif fait par le greffier

Estimate to be made by the Sergeant-at-Arms

(2) The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the several officers and staff under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.

(2) Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications du personnel sous sa direction, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.

État estimatif fait par le sergent-d'armes

To be submitted to Speaker

(3) Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.

(3) Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation du Président qui les sanctionne et les modifie selon qu'il le juge à propos.

Soumis au Président

Speaker to prepare an estimate

(4) The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.

(4) Le Président prépare dès lors un état estimatif des sommes nécessaires aux diverses fins susdites, et il y appose sa signature.

État estimatif du Président

Estimates included in government estimates and tabled

(5) All such estimates shall, upon approval by the Board of Internal Econo-

(5) Les états estimatifs susvisés sont, sur approbation du Bureau, transmis par le

Inclusion au budget du gouvernement et dépôt

my, be transmitted by the Speaker to the Minister of Finance who shall lay them severally before the House of Commons with the estimates of the government for the year.

Sums subject to order of the Board

17. All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to Members of the House of Commons under the *Senate and House of Commons Act* are subject to the order of the Board.

In case of dissolution

18. Upon a dissolution of Parliament, every member of the Board shall continue in office until another member is appointed in his place."

Président au ministre des Finances qui les soumet séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires du gouvernement pour l'année financière.

Sommes assujetties à l'ordre du Bureau

17. Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payables aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, sont assujetties à l'ordre du Bureau.

En cas de dissolution

18. En cas de dissolution du Parlement, chaque membre du Bureau demeure en fonction jusqu'à la nomination de son remplaçant."

APPENDIX 8

Second Report to the House

Tuesday, March 26, 1985

The Special Committee on the Reform of the House of Commons has the honour to present its

SECOND REPORT

1. In the Throne Speech opening the First Session of this Parliament, the Government indicated that reform of the House of Commons would receive a high priority. In response, the House established a Task Force on the Reform of the House of Commons composed of seven Members. Appointed on December 5, 1984, your Committee presented its first report on December 20. That Report was the result of an intensive series of meetings during which the Task Force examined and refined a number of the recommendations of the Special Committee on Standing Orders and Procedure. In adopting these amended recommendations as our own, your Committee wishes to emphasize the need for the House itself to begin the reform process. Some of the more important items recommended include the establishment of legislative committees, the election of the Speaker by secret ballot, a revised and enlarged Board of Internal Economy and the provision of staff and budgets for committees.

2. Since the presentation of its first report, your Commmittee has adopted a broadly based agenda which will permit it to examine and report on a number of aspects of the House of Commons. Among these are: The Use of Time, Committees, the Chair, Confidence, Responsibility of Ministers and the role of the Private Member.

3. The Committee believes that there are a number of matters which should be reported to the House now.

Royal Assent

4. Your Committee has also considered the practice used for witnessing Royal Assent. In the First Sesson of the 32nd Parliament the time used for this took more than the equivalent of a full sitting day as well as interrupting the flow of business in the House. We note that Canada is still using a practice which was abandoned by the

United Kingdom Parliament in 1967. In fact, no other Commonwealth Parliament has maintained the procedure still used in Canada.

5. Your Committee notes that the Australian Parliament has always received the pronouncement of Royal Assent by written message. The practice is as follows:

- The Speaker of the House in which the Bill originated sends a letter to the Governor-General transmitting the copies of the Bill.
- The Governor-General signs the Bills and two messages notifying both Houses of Royal Assent.
- The messages from the Governor-General are reported to both Houses individually.

6. **Your Committee recommends** that the declaration of Royal Assent by written message be adopted in Canada and that the Government embark on the necessary discussions to achieve this change. Notwithstanding this recommendation, provision should be made for the use of the present practice should that be the pleasure of Her Excellency on the advice of Her Ministers.

Electronic Media

7. Your Committee has heard evidence from several witnesses regarding televising of committee proceedings. It will be making recommendations concerning the admission of electronic and photographic media to committee meetings in a subsequent report.

8. At present **we recommend** that accredited members of the Parliamentary Press Gallery be permitted to record and broadcast the sound from committee meetings using the outlets now being provided in committee rooms.

9. **We further recommend** that no changes be made in the present format of the Canadian Broadcasting Corporation parliamentary broadcast until this Committee has presented its Final Report.

Standing Order 1

10. Standing Order 1 of the House of Commons is as follows:

> 1. In all cases not provided for hereafter or by sessional or other orders, the usages and customs of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland as in force at the time shall be followed so far as they may be applicable to this House.

11. Your Committee believes that the practices of the House of Commons have evolved sufficiently that the House need no longer be bound to the practices of another House in another country. It is, however, always useful to examine the precedents and authorities of other legislatures and Parliaments. In order to maintain our traditions while at the same time assuring the independence of the House of Commons to adapt to its own needs, **your Committee recommends** that Standing Order 1 be deleted and the following substituted:

1. In all cases not provided for in these Standing Orders, procedural questions shall be decided by the Speaker or Chairman, whose decisions shall be based on the usages and precedents of the House of Commons of Canada and parliamentary tradition in Canada and other jurisdictions, so far as they may be applicable to the House.

Recorded Divisions

12. Your Committee has examined the time-consuming method by which the House conducts recorded votes and is unanimous in its opinion that the present method of voting should be changed.

13. Members are familiar with the process of voting in the House but may not be aware of the complexity of recording results. The present method involves two staff groups. One group, involved during the recording of the votes, is readily visible to Members. In addition, another group as large as eight other persons registers the divisions for the *Votes and Proceedings* (*Journals*).

14. In the House, six people are presently needed in order to conduct the vote: the Clerk of the House who registers the names of all the Members who have been called as they rise; a Table Officer who calls from memory the Members as they rise; two other Table Officers who keep a tally of the number of Members who have voted 'for' and 'against'; and two other Procedural Clerks seated behind the curtain who keep a back-up count of the vote and send their results for comparison with those at the Table at the end of the vote.

15. There is an additional serious weakness in the present system in that only two people have experience in the calling of the Members as they rise. Obviously in the event of illness, the House would have to improvise a new method of voting.

16. After the vote or votes, the staff of the Journals Branch register the vote in the day's *Votes and Proceedings*. For one or two divisions this requires three employees working thirty minutes for each division.

17. When dealing with a large number of votes at the Report Stage, the process becomes extremely complex and time-consuming, requiring additional staff. An electronic voting system could automatically register the Members' votes for the *Votes and Proceedings*.

18. It takes less than 10 minutes to move from any part of the Parliamentary Precinct to the Chamber.

19. Therefore, **your Committee recommends** that an electronic voting system be adopted.

20. An electronic voting system would change the way recorded divisions are taken. When a debate concludes, the Speaker would put the question. If a recorded vote is requested, the Speaker would again place the question and open the voting system for a period of 15 minutes. During this period, the bells would ring, Members would come to the Chamber and, after activating the computer with their identity cards, register their vote—Yea, Nay or Present. At the end of the 15 minute period the computers

would close and the results would be announced and made available instantly for Members, the media and the public.

21. Should more than one question be before the House for decision at the same time, such as motions related to the report stage or the Estimates, the first vote would open the computer for 15 minutes and subsequent questions for 5 minutes.

22. Members could be warned of an impending vote by the Party Whips through the use of electronic pagers. Some may feel that this limiting of time for voting removes flexibility from the House. Your Committee is of the opinion that the House of Commons can no longer enjoy the luxury of waiting for a few Members to arrive for a vote. It must be kept in mind that the primary obligation of each Member of the House of Commons is to the work of the Chamber.

23. **Your Committee recommends** that the system of electronic voting to be installed meet the following requirements:

(a) That each Member vote from his/her desk;

(b) That each vote be recorded and displayed at the moment it is entered;

(c) That a display panel listing Members' names, the question before the House and the time available for the business before the House be appropriately located in the House;

(d) That for the first two-thirds of the required voting time Members may change their vote.

24. There will be occasions of great importance for which the House may wish, by unanimous consent, to retain a more traditional method of voting. Since it is not realistic to expect the Clerks to maintain the ability to call votes as they do now and in the event of a failure of the computer system, the House should adopt a system of roll call voting. In the event of a roll call vote the bells would ring for 15 minutes, following which the vote would proceed.

The Precincts of Parliament

25. Part of the Order of Reference for the Special Committee is an examination of the physical facilities of the House of Commons. We have met jointly with the Standing Committee on Management and Members' Services. That Committee has for many years been faced with a shortage of adequate and suitable office accommodation for Members of the House of Commons and the people who work for them. Two important facts have hampered the efforts of various Speakers and committeees in meeting the needs of the House. First, the House of Commons has no Capital Budget. Second, Parliament has no central agent to act for it, to be responsible to it, nor to plan for it in the area of its physical needs. To date Parliament has had to rely on the goodwill of the Minister of Public Works.

26. We hasten to state that this has not been the fault of the officials involved in providing services, both from the House of Commons and from the departments concerned. Parliament has failed to provide both the funds and the authority to

maintain and improve its own precincts. This inadequacy needs to be addressed urgently.

27. **We propose** that the precincts of Parliament be placed under the authority of a new officer—the Intendant of Parliament, who would be responsible to both Houses.

28. In the case of the House of Commons, the Intendant would be responsible through the Speaker to the new Board of Internal Economy recommended in our First Report. The grounds of the expanded Parliamentary Precinct, which are a central national symbol, would be administered by the Intendant. Funding would be provided to the Office of the Intendant for building, operations, maintenance and capital projects. The Intendant of Parliament would have the authority to request and pay for services. In addition, he or she could be Parliament's representative for planning to the National Capital Commission and the municipalities of Ottawa and Hull. In the end, Parliament would be responsible for its own environs.

Use of the Centre Block

29. During the course of its deliberations your Committee noted that the Department of Public Works had before it two reports concerning the physical conditions of the Centre Block of the Parliament Buildings. The first, completed in 1976 by the Mitchell Partnership of Consulting Engineers, draws attention to the need for major upgrading of the mechanical and electrical systems. These have not been significantly upgraded since the building was first occupied in 1919. The second report by the L.M. Architectural Group and Ogilvy and Hogg, Architects in Consortium, noted deterioration and the absence of an officially sanctioned Master Plan for the future of the Centre Block. The many changes occurring over the years have resulted not from the implementation of an official policy, but from pressure from slowly evolving new functional needs, the desire to introduce new technology into the buildings and abrupt change in government priorities. The recommendations contained in these reports, along with work required as a result of recommendations from the Dominion Fire Commissioner make this an appropriate time to examine the needs of Parliament and the use of the Centre Block.

30. The Centre Block was built to provide accommodation for the Senate and the House of Commons. After the fire in 1916, it was rebuilt, again with the principal purpose being the needs of the two Houses of Parliament. However, with the changing nature of government and the growth of the Ministry, the needs of Parliament have gradually fallen behind the needs of Ministers.

31. In 1976, the Advisory Commission on Parliamentary Accommodation (The Abbott Commission) recommended that the Centre Block be renovated and converted into a legislative building. "Every effort . . . should be made to reduce the amount of space devoted to executive rather than legislative purposes." Because of the work which is required on the Centre Block simply to update its mechanical, electrical and fire protection services, your Committee has concluded that now is an ideal time for the House of Commons to make changes with regard to the Centre Block.

32. The Chamber should be a focus for Members. It is this Chamber in which Members were elected to serve. It should be not only an official meeting place for

Members, but its environs should be a place where MPs can gather for work not directly related to the Chamber. Space should be provided for permanent Caucus Rooms. Ministers, in their capacity as Members of the House of Commons, should receive the same type of accommodation as Private Members. We recognize the unique needs of the Prime Minister, the Leader of the Opposition, Party Leaders, House Leaders, and Whips, as did the Abbott Commission, but here too, we feel that excessive demands have been made on space in the Centre Block. At the same time we stress the need to have all Members feel that they are "at home" in the Centre Block. This will be accomplished, in part, by recognizing in fact that its primary purpose is to house the Parliament of Canada—it is a legislative building, not a ministry building.

33. The designation of the Centre Block as a legislative building, and the formulation of a master plan should address the urgent need for more and improved committee rooms as well as dedicated caucus rooms. There should be at least one new major committee room in the Centre Block designed to reflect the structure of the Chamber for use by the legislative committees which are recommended in the Committee's first report.

Members' Accommodation

34. There continues to be a shortage of space for Members, their immediate staff and the House of Commons generally. This needs to be addressed urgently. At present, 60 Members have less than the allotment of 790 square feet of office space. The Abbott Commission recommended that each Member of the House of Commons should have a minimum of 1,000 square feet. In addition, eight Members have had to accept office space in the Wellington Building, thereby being further removed from the House of Commons community. A solution is urgently needed.

35. Therefore **your Committee strongly and unanimously recommends** that the House of Commons be given custody of the building now occupied by the Department of Justice adjacent to the Confederation Building. It is architecturally compatible with the surrounding parliamentary precinct and will be easily integrated with permanent existing parliamentary services.

36. Your Committee urges the House to adopt and implement immediately the recommendations contained in this report. Further, pursuant to Standing Order 69(13), a comprehensive response to this report is requested for all recommendations not dealt with by the House.

37. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 3 to 10 inclusive*) is tabled.

Respectfully submitted,

JAMES A. McGRATH, P.C., M.P.

Chairman

APPENDIX 9

Sources of Quotations

Chapter 1	Barbara Sparrow, MP, Submission to the Special Committee on the Reform of the House of Commons, 18 March 1985.
Chapter 2	Benno Friesen, MP, *Proceedings of the Special Committee on the Reform of the the House of Commons*, Issue No.1, p. 48, 11 December 1984 (hereafter cited as *Proceedings* 1:48).
Chapter 3	Bill Blaikie, MP, *Proceedings* 6:27, 7 February 1985.
Chapter 4	Jim Fulton, MP, Submission to the Special Committee on the Reform of the House of Commons, 5 February 1985.
Chapter 5	Lise Bourgault, MP, *Proceedings* 7:25, 25 February 1985.
Chapter 6	Hon. Eugene Forsey, PC, and Graham Eglington, "The Question of Confidence in Responsible Government", Study prepared for the Special Committee on the Reform of the House of Commons (Ottawa: 1985).
Chapter 7	Albert Cooper, MP, *Proceedings* 11:30, 14 April 1985.
Chapter 8	Hon. André Ouellet, PC, *Proceedings* 1:18, 25 February 1985.
Chapter 9	Jack Ellis, MP, *Proceedings* 6:32, 7 February 1985.
Chapter 10	Lorne Greenaway, MP, Submission to the Special Committee on the Reform of the House of Commons, 31 January 1985.
Chapter 11	Hon. James McGrath, PC, "Clout for Members of Parliament at the Heart of Commons Reform", *The Globe and Mail*, 2 January 1985.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue Nos. 11 to 14*) is tabled.

Respectfully submitted,

James A. McGrath, PC
Chairman

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA

RÉFORME

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

JUIN 1985

James A. McGrath, c.p., député
Président

85-6530/

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA

RÉFORME

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

JUIN 1985

James A. Mc Grath, c.p., député
Président

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 5 décembre 1984, votre comité a examiné les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes.

TABLE DES MATIÈRES

LES MEMBRES DU COMITÉ viii

ORDRE DE RENVOI ix

PRÉFACE xi

I LE RÔLE DES DÉPUTÉS 1

II LE PRINCIPE DE LA CONFIANCE

Le principe de la confiance : aperçu historique 6
Le député et le principe de la confiance 8
Nécessité d'un changement d'attitude 9
Les bienfaits de la dissidence 10

III L'ÉVOLUTION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le bon vieux Règlement (1867-1962) 11
Les choses se précipitent (1962-1969) 12
Tentatives récentes de réforme (1970-1984) 13
Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes 14

IV LE SYSTÈME DES COMITÉS PERMANENTS

Le rôle des comités permanents 17
La structure du système des comités permanents 19
La composition des comités permanents 20
Le budget et les dépenses gouvernementales 21
Les témoins 22
La responsabilité ministérielle 22
La rédaction des projets de loi 23
La présentation des rapports des comités 24
La coordination des comités permanents 24
Le budget et le personnel des comités 25
Conclusion 29

V L'EXAMEN DES NOMINATIONS PAR DÉCRET

Les leçons à tirer du système américain 32
L'examen des nominations par la Chambre 33
— Les sous-ministres 34
— Les sociétés de la Couronne 34
— Les organismes de réglementation 34
— Les hauts fonctionnaires de la Chambre des communes 35
— Autres nominations 35
Conclusion 36

VI L'EXAMEN DES DÉCRETS-LOIS 37

VII LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE

Le pouvoir disciplinaire de la présidence 39
L'étape du rapport 40
Les mesures émanant des députés 42
Les pétitions 46
Les débats d'urgence 47
L'ordre des travaux de la Chambre 48
Les questions écrites 48
Les heures de séances des comités permanents 49
La prière 49
Rapports des délégations parlementaires officielles 49
Circonscriptions vacantes 49

VIII LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

L'administration de la Chambre 51
Le légiste et conseiller parlementaire 53
La coordination des services aux députés 53
Des séances d'information à l'intention des députés et du personnel 54
L'intimité des antichambres 54

IX LA TÉLÉVISION AU PARLEMENT

Nouvelles lignes directrices 55
La télédiffusion des délibérations des comités 56
Un réseau de télévision parlementaire au Canada 57

X MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES

Un centre d'accueil des visiteurs 59
Une nouvelle cérémonie d'assermentation 59
Un programme de stages au Parlement 60
Une association d'anciens parlementaires 60

XI UN NOUVEAU SOUFFLE DE VIE 61

ANNEXES

1) Liste des recommandations 63

2) Le coût des comités 73

3) Les recommandations concernant la législation déléguée 85

4) Liste des témoins qui ont comparu devant le comité 89

5) Mémoires présentés au comité 91

6) Personnel du comité 99

7) Le premier rapport 101

8) Le deuxième rapport 121

9) Source des citations 129

LES MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

PRÉSIDENT

James A. McGrath, c.p.
Saint-Jean-Est (Terre-Neuve)

PREMIER VICE-PRÉSIDENT

André Ouellet, c.p.
Papineau (Québec)

DEUXIÈME VICE-PRÉSIDENT

Bill Blaikie
Winnipeg—Birds Hill
(Manitoba)

Lise Bourgault
Argenteuil—
Papineau
(Québec)

Albert Cooper
Peace River
(Alberta)

Jack Ellis
Prince Edward—
Hastings
(Ontario)

Benno Friesen
Surrey—
White Rock—
Delta-Nord
(C.-B.)

ORDRE DE RENVOI

Le mercredi 5 décembre 1984, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes était constitué et recevait l'Ordre de renvoi suivant:

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un Comité spécial de la Chambre des communes, composé de M^me^ Bourgault et de MM. Blaikie, Cooper, Ellis, Friesen, McGrath et Ouellet, soit constitué comme groupe de travail parlementaire sur la réforme de la Chambre des communes et chargé d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités et les rôles constitutionnels respectifs de la Chambre des communes et du gouvernement, et que cette étude porte sur les aspects suivants, sans y être limitée :

(a) les articles permanents et provisoires du Règlement;
(b) le rôle du simple député à la Chambre des communes;
(c) la responsabilité des ministres devant la Chambre des communes;
(d) le processus législatif;
(e) le financement, les installations et les services de personnel de soutien à la disposition des députés;
(f) l'administration et la gestion de la Chambre des communes; et
(g) les procédures et les pouvoirs des comités de la Chambre des communes, ainsi que le rôle et l'utilisation des groupes de travail parlementaires.

Que le Comité ait tous les pouvoirs accordés aux comités permanents en conformité de l'article 69(8) du Règlement;

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services d'experts et d'employés professionnels, techniques et de bureau;

Que le Comité et ses membres soient autorisés, lorsque le Comité le jugera nécessaire, à voyager au Canada et à l'étranger et que le personnel nécessaire accompagne au besoin le Comité ou ses membres selon le cas;

Que soient déférés au Comité tous les témoignages recueillis par le Comité spécial du Règlement et de la procédure et les rapports dudit comité déposés à la Chambre des communes au cours du trente-deuxième Parlement;

Que, par dérogation aux pratiques habituelles de la Chambre des communes, si la Chambre ne siège pas lorsque le Comité termine un rapport intérimaire ou final, celui-ci fasse rapport de ses constatations en déposant son rapport auprès du Greffier de la Chambre et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé sur le Bureau;

Que le Comité soit autorisé à inclure dans ses rapports intérimaires ou finals des avant-projets d'articles permanents ou temporaires du Règlement afin de donner effet, si la Chambre y consent, à toute modification permanente ou temporaire proposée par le Comité;

Que le Comité soit autorisé à inclure dans ses rapports intérimaires ou finals des recommandations sur la mise en oeuvre de toute réforme proposée dans ses rapports;

Que MM. Penner, Binns, Comeau, Duguay, Jardine, Ravis et Young soient nommés membres substituts du Comité;

Que les changements dans la composition du Comité ne soient apportés qu'en conformité de l'article 69(4)b) du Règlement; et

Que le Comité présente son rapport final à la Chambre au plus tard le 28 juin 1985.

PRÉFACE

Depuis sa création le 5 décembre 1984, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a tenu 57 séances et présenté deux rapports à la Chambre des communes, l'un le 20 décembre 1984 et l'autre le 26 mars 1985.

Entre décembre 1984 et juin 1985, le comité a entendu 50 témoins et reçu quelque 185 mémoires en réponse aux annonces qu'il avait fait paraître dans les journaux. Bien qu'il ait été impossible d'accepter toutes les suggestions et les propositions contenues dans ces mémoires, ces documents sont conservés dans les dossiers de la Direction des comités et de la législation privée et seront sans doute d'un précieux secours aux comités futurs ou aux particuliers qui s'intéressent à la réforme parlementaire.

Au cours de ses visites à Washington (du 12 au 15 février), à Bonn (du 13 au 15 mai), à Paris (les 16 et 17 mai) et à Londres (du 20 au 23 mai), le comité a pu se renseigner sur la procédure en vigueur dans les différents parlements grâce aux entretiens qu'il a eus avec leurs législateurs et leur personnel.

Les recommandations du comité sont le résultat du plus ambitieux projet de réforme parlementaire jamais entrepris depuis que la Chambre des communes a été créée, il y a plus de cent ans. Pareille tâche n'aurait pu être réalisée sans la collaboration de tous les députés et du personnel hautement compétent de la Chambre des communes. Nous laissons à d'autres le soin de juger si nous avons su mener à bien cette entreprise.

Si nous avons pu maintenir notre élan initial, c'est grâce à l'appui soutenu du premier ministre, du chef de l'opposition et du chef du Nouveau Parti démocratique. Le premier ministre a accordé une place importante à la création de notre comité dans le discours du trône, et il n'a cessé de nous encourager dans notre entreprise. Les deux chefs de l'opposition nous ont soutenu avec tout autant de vigueur.

Les feux de la rampe ont toujours tendance à se poser sur le chef d'orchestre, mais nous tenons à souligner l'important apport des nombreux collaborateurs qui nous ont permis de livrer un rapport aussi cohérent et complet. Le personnel du comité a travaillé d'arrache-pied pour produire un rapport de la plus haute qualité possible dans le délai imparti. Le fait que le comité ait publié deux rapports provisoires et un rapport final en l'espace de sept mois, avant même l'expiration de son mandat, atteste le professionnalisme et le dévouement de tous ceux qui l'ont secondé.

Le comité tient à exprimer son entière reconnaissance à toute l'équipe et à remercier les personnes dont le nom suit : Messieurs Sandy Birch, Bruce Carson, Claude DesRosiers, John Holtby, Maurice Jorre de St. Jorre, Philip Laundy, Gary Levy et Mlle Jean Macpherson, qui furent au service du comité depuis sa création; M. Alistair Fraser, ancien greffier de la Chambre des communes et notre premier témoin, qui aida à préciser les objectifs de nos délibérations; Mme Lucie Gratton, Mlle Kathryn Randle et M. Georges Royer qui révisèrent le texte du rapport final. Enfin, Mlle Francine Degagné, Mme Pauline LeBon, Mlle Brenda Petetski et Mme Jannet Tannis qui fournirent le soutien administratif.

Je tiens à remercier mes six collègues du comité de leurs efforts et de leur dévouement. Si nous sommes arrivés à un consensus sans jamais être obligé de voter, c'est grâce à leur patience et à l'intérêt sincère qu'ils portaient à la réforme de la Chambre des communes.

La réforme parlementaire est un processus continu, et d'autres viendront qui poursuivront et prolongeront notre oeuvre, mais on voit déjà se dessiner un Parlement typiquement canadien, susceptible de répondre aux exigences et aux attentes des Canadiens et des Canadiennes.

Le président,
James A. McGrath, c.p.

CHAPITRE I

Le rôle des députés

Étant nouvelle à la Chambre, je ne connais pas les rouages de cette institution aussi bien que certains de mes collègues. Je suis tout étonnée de voir que les députés aient si peu d'influence sur les mesures législatives, les politiques ou la réglementation. Il me semble que la plupart du temps, on nous annonce 48 heures à l'avance ce qu'un ministre va présenter; et on n'a aucun moyen de se procurer, d'étudier ou de modifier le document. Mais les députés se doivent d'aller dans leur circonscription expliquer et défendre les décisions du gouvernement. Parfois, c'est extrêmement difficile!

Barbara J. Sparrow,
députée de Calgary-Sud

En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique.

Lors des dernières élections, 282 députés ont été élus à la Chambre des communes. Si l'on soustrait de ce nombre les ministres, les secrétaires parlementaires, les chefs des partis d'opposition et les autres députés ayant des fonctions au sein des caucus et à la Chambre, il reste environ deux cents députés. Depuis quelques années, l'influence de ces députés en tant que législateurs s'est gravement érodée et leur rôle de protecteur des droits des citoyens et citoyennes a pris plus d'importance. Cette évolution a été accélérée par les moyens technologiques mis à la disposition des députés et par l'augmentation du nombre de personnes à leur service tant à Ottawa que dans leur bureau de circonscription. C'est pourquoi un certain nombre de personnes, préoccupées par l'avenir du parlementarisme, se sont penchées sur le rôle que devraient assumer les députés dans les prochaines années et au cours du siècle prochain.

Au fil des ans, législateurs, historiens et philosophes se sont demandé si c'est d'abord à leurs électeurs, à leur parti, à leur pays ou à leur conscience que les représentants élus devaient jurer loyauté. Aristote, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu et Thomas Jefferson, pour n'en nommer que quelques-

uns, se sont penchés sur la question. Le plus cité est sans doute le Britannique Edmund Burke, qui entra aux Communes il y a plus de deux cents ans. Prenant la parole devant les électeurs de Bristol en 1774, il déplora que les députés se fassent les représentants d'intérêts particuliers, déclarant :

> [Le Parlement n'est pas] un congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts contradictoires que chacun, en tant qu'agent et défenseur, doit soutenir envers et contre d'autres agents et défenseurs, mais bien une assemblée destinée expressément à réunir des représentants d'un même État, ayant un même intérêt, celui de l'ensemble, et dont le jugement doit être guidé, non pas par les objectifs ou les préjugés d'une région en particulier, mais bien par l'intérêt général, tel qu'il est déterminé par l'ensemble de la population. Certes, les citoyens de Bristol se choisissent un député, mais une fois élu, celui-ci est membre du Parlement et non simple député de Bristol.

Malgré les différences entre notre société et celle du XVIII[e] siècle, ces remarques sont toujours valables et elles doivent nous servir de guide à la veille du XXI[e] siècle. Toutefois, contrairement à Burke, les députés d'aujourd'hui représentent un électorat très varié et ils ont des idées différentes du rôle ou des fonctions d'un représentant du peuple.

Les députés ont sans aucun doute un rôle à remplir auprès de leurs électeurs. Mais ils appartiennent aussi à un parti politique et ceci les oblige souvent à laisser de côté leurs convictions personnelles et à voter selon la ligne de pensée de leur parti. Le député qui se trouve fréquemment en désaccord avec son parti passe naturellement pour un esprit rebelle. Pourtant, nous croyons que le pays gagnerait à avoir des députés plus libres de s'exprimer sur les grandes questions politiques, même s'il leur arrivait de temps à autre de ne pas être entièrement d'accord avec leur parti.

Jadis, c'étaient les parlementaires qui avaient l'initiative des mesures législatives. Aujourd'hui, leur rôle se limite tout juste à les fignoler. Le gouvernement est le principal instigateur des mesures législatives et il compte sur les députés de son parti pour les faire adopter. Personne, en particulier, n'est responsable de cette évolution. Elle résulte plutôt de l'augmentation des tâches du gouvernement et des mesures prises par l'exécutif pour accomplir ces tâches. Cet accroissement de l'activité gouvernementale a entraîné des changements au mode de fonctionnement de l'exécutif et a réduit le rôle du corps législatif si bien que les particuliers et les groupes de citoyens ont été moins en mesure de proposer des mesures et d'influencer la politique.

Il est temps de remédier à cette situation. Les députés doivent redevenir le canal par lequel les citoyens peuvent participer à l'élaboration des lois de leur pays. À une époque, les députés ont été au coeur du processus législatif et il faut qu'ils y reviennent. Il ne sera pas facile de redonner aux députés un véritable rôle de législateur et d'artisan des politiques, mais il est impératif de le faire. Si l'on veut que le député compte pour quelque chose, il doit y avoir correspondance entre ce que le député et le Parlement peuvent faire et ce que les électeurs attendent d'eux ou pensent qu'ils peuvent faire.

L'administration de l'État a tellement changé depuis 1867 que le député a perdu quelque peu de son importance. D'autres y ont gagné en influence et en prestige. Aux pouvoirs accrus de l'exécutif sont venus s'ajouter les conférences fédérales-provinciales

qui ont redoré le blason des premiers ministres provinciaux. Des décisions rendues par les tribunaux sur le partage des pouvoirs et sur l'évolution générale de notre société ont rehaussé l'influence des gouvernements provinciaux. L'adoption de la *Charte des droits et libertés* en 1982 a modifié le rôle des tribunaux. Les lois qui ne sont pas expressément exemptées des dispositions de la Charte seront examinées par le pouvoir judiciaire pour déterminer si elles n'enfreignent pas la Charte. On peut donc s'attendre à ce que les tribunaux contribuent davantage à façonner la politique de l'État.

Il n'y a aucune raison de croire que ces acteurs passeront au second plan de la scène politique. Il nous faut donc renforcer le rôle de la Chambre des communes et, pour faire renaître la confiance des Canadiens en leur principale institution démocratique, il est essentiel de rehausser l'influence des députés dans de nombreux domaines. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire au cours des travaux de notre comité.

CHAPITRE II

Le principe de la confiance

L'expérience a démontré que plus un gouvernement reste longtemps au pouvoir, plus chaque vote devient, sinon un vote de confiance, du moins un vote lié à sa réputation, ce qui n'est pas très différent du vote de confiance, de sorte que l'uniformité devient essentielle.

Benno Friesen,
député de Surrey—White Rock—Delta-Nord

Dans nos deux premiers rapports, nous avons fait des recommandations en vue de rehausser le rôle du député tant au sein des comités qu'à la Chambre des communes. Nous sommes toutefois conscients que ces recommandations n'auront que peu d'effet si la discipline de parti continue d'être aussi stricte que dans le passé. Si l'on veut rehausser l'importance de leur rôle, il faudra faire en sorte que les députés puissent affirmer dans une certaine mesure leur indépendance, sans compromettre leur loyauté envers le parti.

Comme cette discipline semble liée à une conception erronée de notre régime constitutionnel, nous avons cru bon d'examiner le principe de la confiance. Nous avons donc commandé une étude sur le sujet à l'hon. Eugene Forsey, ancien sénateur et autorité en matière constitutionnelle, qui a accepté de rédiger un tel document avec l'aide de M. Graham Eglington. Par ailleurs, nous avons eu l'occasion, pendant notre visite en Grande-Bretagne, d'avoir des entretiens avec l'ex-premier ministre James Callaghan ainsi qu'avec M. James Cunningham, ancien député, et M. Philip Norton, spécialiste bien connu des défaites des gouvernements britanniques.

Nous sommes arrivés à la conclusion que ce n'est pas en modifiant les règles de procédure à la Chambre que l'on parviendra à résoudre la question, mais bien *en changeant les attitudes, aussi bien celle des gouvernements que celle des chefs des partis et des députés eux-mêmes.*

La confiance que la Chambre des communes accorde au parti au pouvoir est au coeur même de ce que nous sommes convenus d'appeler le gouvernement responsable. Cette forme de gouvernement exige que le Cabinet réponde de ses actions devant une

assemblée législative élue. Elle implique nécessairement que l'administration publique soit confiée à des ministres responsables devant l'assemblée législative et que ces derniers constituent un organe de décision tenu de faire des recommandations unanimes à la Couronne. Le gouvernement responsable suppose également que l'exécutif et le législatif sont tous deux responsables devant le peuple.

La responsabilité ministérielle et l'intégration de l'exécutif et du législatif sont des conditions essentielles de la responsabilité politique. Les règles qui régissent l'application de ces deux principes ne sont énoncées ni dans notre Constitution ni dans nos lois. Elles découlent plutôt des conventions, des précédents et du bon sens. Le principe de la responsabilité ministérielle comporte en fait trois volets.

Premièrement, il y a la responsabilité du ministre devant la reine ou le gouverneur général, que l'on a si souvent tendance à oublier mais qui est inhérente à notre régime constitutionnel. Car les ministres ne sont pas élus, mais nommés, et ils occupent leur charge, non pas pour une durée limitée, mais jusqu'à ce qu'ils meurent, qu'ils démissionnent ou qu'ils soient démis de leurs fonctions.

Deuxièmement, il y a la responsabilité individuelle des ministres devant la Chambre. Ici la question est de savoir quand un ministre en proie à de sérieuses difficultés doit donner sa démission et quand il faut l'accepter ou la lui demander. Cela semble dépendre des rapports personnels et politiques qui existent entre le ministre et le premier ministre. Il est toutefois reconnu que le ministre dont l'intégrité est mise en doute par suite d'un comportement privé ou public considéré comme indigne d'un ministre de la Couronne est tenu de démissionner.

Troisièmement, il y a la responsabilité collective des ministres devant la Chambre. Dès qu'il perd la confiance de la Chambre, le gouvernement est défait, à moins qu'il n'obtienne la dissolution du Parlement ou ne soit maintenu au pouvoir par l'électorat.

Le principe de la confiance : aperçu historique

On en est venu à considérer le maintien de la majorité du gouvernement à la Chambre et l'adoption de son programme législatif comme partie intégrante du gouvernement responsable, mais il n'en a pas toujours été ainsi. Au XIX[e] siècle, les partis politiques ont pris de l'importance. De grands changements sont survenus en Grande-Bretagne et au Canada du fait que les partis, et plus particulièrement leurs dirigeants, devaient chercher à se gagner l'appui d'un vaste électorat et aux opinions de plus en plus variées. Le rôle de la Chambre des communes se réduisit donc à voter sur les projets de loi et les prévisions budgétaires que présentait le gouvernement.

La rareté des défaites des mesures gouvernementales en Grande-Bretagne (sauf lorsque le gouvernement fut en position minoritaire en 1924) a rapidement laissé croire que chaque vote mettait en jeu la confiance dans le gouvernement. Les députés du parti au pouvoir qui votaient avec l'opposition risquaient automatiquement de renverser le gouvernement ou d'obliger celui-ci à demander la dissolution de la Chambre. Ces dernières années, cependant, les députés ont eu de plus en plus tendance à voter sans tenir compte des frontières partisanes. Ainsi, d'avril 1972 à avril 1979, les gouvernements britanniques ont perdu soixante-cinq votes à la Chambre des communes. On n'a pas conclu pour autant à la fin du gouvernement responsable et ceci n'a pas empêché le

gouvernement de gouverner. Il a simplement été amené à modifier ou à abandonner certaines des mesures qu'il proposait pour se conformer à la volonté de la Chambre. En dépit des majorités assez imposantes qu'on a connues ces dernières années, l'exécutif n'est pas revenu à l'inflexibilité qui avait caractérisé les gouvernements précédents. Cette souplesse s'apparente à celle qui existait pendant les premières législatures canadiennes où, du temps de sir John A. Macdonald, des mesures gouvernementales ont souvent fait l'objet d'un vote négatif sans pour autant provoquer la chute du gouvernement.

Il ressort clairement de l'expérience récente en Grande-Bretagne que le fait de mettre le gouvernement en minorité, même sur une mesure financière, n'équivaut plus à l'expression d'un manque de confiance dans le gouvernement et n'oblige pas celui-ci à démissionner ou à demander la dissolution de la Chambre. Le gouvernement peut lui-même décider de la signification à y accorder. Quoi qu'il dise ou laisse entendre pour intimider ses partisans, il est évident que le gouvernement n'est pas forcé de démissionner ou de demander la dissolution de la Chambre parce qu'une de ses mesures a été repoussée.

Comme ceux de la Grande-Bretagne, les gouvernements canadiens perdirent de nombreux votes dans les années soixante-dix, sans compter ceux perdus au cours des années précédentes. Au début de la première session de la vingt-neuvième législature, le premier ministre Trudeau a déclaré : «Dans certains cas se posera pour nous la question de confiance. Certains événements pourront amener le gouvernement à démissionner. . .Mais je me hâte d'ajouter que si on se prononce contre nous sur d'autres questions, le gouvernement n'interprétera pas la situation comme une défaite. Nous accepterons des modifications.»

Entre 1972 et 1974, le gouvernement minoritaire de M. Trudeau perdit huit votes à la Chambre sur un total de 81 votes inscrits. Exception faite de celui du 8 mai 1974, qui provoqua la chute du gouvernement, quatre portaient sur des mesures d'initiative gouvernementale, deux sur des motions relatives à des comités parlementaires et l'autre, sur une question financière, à savoir un poste budgétaire supplémentaire de 19 000 $ pour Information Canada.

Les gouvernements minoritaires de M. Lester B. Pearson (1963-1968) perdirent trois votes à la Chambre. Deux portaient sur un appel qui avait été fait d'une décision du président. Le troisième, en date du 19 février 1968, s'est terminé par le rejet en troisième lecture du projet de loi C-193, concernant l'impôt sur le revenu. Cette défaite était suffisamment grave pour que le gouvernement se sente obligé de proposer une motion précisant que le vote ne devait pas être considéré comme l'expression d'un manque de confiance. Après avoir été débattue, la motion fut adoptée le 28 février.

Il est manifeste, d'après l'expérience britannique et canadienne, qu'un gouvernement mis en minorité sur un vote de confiance est forcé de démissionner ou de demander la dissolution de la Chambre. S'il perd le vote sur quelque autre question, il peut demeurer au pouvoir et réclamer un vote de confiance.

Les votes à la Chambre ne sont pas tous des votes de confiance, de sorte qu'il est faux de prétendre qu'un gouvernement mis en minorité à la Chambre peut simplement en exiger la dissolution. En règle générale, le gouverneur général suit la recommanda-

tion du premier ministre, mais dans certains cas, il est en droit de refuser la dissolution immédiate de la Chambre.

Le député et le principe de la confiance

Ce qui importe, c'est de savoir dans quelle mesure le gouvernement peut accepter d'être mis en minorité par suite de la liberté d'action accordée à ses députés. Dans quelle mesure les députés du gouvernement peuvent-ils s'écarter de la ligne du parti sans que la confiance soit en jeu? Selon nous, un gouvernement désireux de faire participer ses députés à la prise de décisions doit leur indiquer d'une part ce qu'il est prêt à accepter et, d'autre part, que l'obéissance aveugle à la ligne du parti n'est pas le seul moyen d'obtenir de l'avancement. Il faut sensibiliser les députés, les fonctionnaires et les conseillers politiques au fait que la Chambre doit être habilitée à décider certaines questions et que la confiance n'est pas nécessairement mise en cause toutes les fois que l'on vote sur chacun des détails d'une mesure proposée.

Il découle de ces affirmations que les députés du parti au pouvoir ont des droits et des obligations. Jusqu'où peuvent-ils raisonnablement aller, même avec un gouvernement disposé à leur accorder une latitude considérable? Ils devraient pouvoir, dans l'exercice de leurs fonctions législatives, amender ou rejeter certains articles de projets de loi, proposer des amendements à des projets de loi donnant suite à des motions de voies et moyens, réduire certaines prévisions budgétaires pour montrer qu'ils désapprouvent l'administration ou un programme en particulier, approuver des rapports de comités critiquant l'administration ou les activités du gouvernement et s'opposer à des projets de loi ou y proposer des amendements.

L'expérience démontre que le gouvernement responsable n'est ni compromis ni paralysé du fait que l'exécutif se rend à la volonté de la Chambre sur un grand nombre de questions dans les circonstances les plus diverses. Il est utile de résumer tout cela en disant qu'il existe trois catégories de défaites, chacune appelant une réponse différente de la part du gouvernement.

La première concerne les votes de confiance. On s'attend à ce qu'un gouvernement qui perd un tel vote démissionne ou demande la dissolution de la Chambre. Il y a trois types de votes de confiance. Il peut s'agir de votes sur des motions expressément formulées pour signifier que la Chambre accorde ou non sa confiance au gouvernement. Il peut également s'agir de votes sur des motions au sujet desquelles le gouvernement déclare que, s'il est mis en minorité, il démissionnera ou demandera la dissolution de la Chambre. Enfin, il peut s'agir de votes de confiance implicites. L'usage veut que certaines questions mettent en cause la confiance, même en l'absence d'une déclaration à cet effet de la part du gouvernement. C'est notamment le cas des motions visant l'obtention de crédits budgétaires. Le refus des crédits demandés par le gouvernement est le moyen traditionnellement utilisé par la Chambre pour indiquer au gouvernement qu'elle lui retire sa confiance. Il convient toutefois de noter que le rejet d'un poste budgétaire en particulier n'équivaut pas à un vote de défiance. En fait, les votes sur les différents aspects du financement de l'activité gouvernementale sont tellement nombreux qu'ils sont rarement des votes de confiance. On peut même avancer qu'ils appartiennent plutôt à la catégorie des votes qui ne mettent pas en cause la confiance.

La deuxième catégorie est celle des votes négatifs sur des questions essentielles au programme du gouvernement, dont il n'a pas été dit au préalable qu'ils mettaient explicitement en cause la confiance de la Chambre. Dans ce cas le gouvernement peut réclamer un vote de confiance, démissionner ou demander la dissolution de la Chambre. En optant pour la démission ou la dissolution, il se trouvera à transformer après coup le vote négatif en vote de confiance. Les votes de ce type sont l'exception plutôt que la règle.

La dernière catégorie est celle des votes sur des questions qui ne sont pas essentielles au programme du gouvernement. Bien que le rejet en deuxième lecture d'un important projet de loi puisse être classé dans la deuxième catégorie, une défaite sur un ou plusieurs votes tenus à l'étape de l'étude en comité ou à celle du rapport se situerait normalement dans cette troisième catégorie.

L'examen du principe de la confiance nous amène à la conclusion que, pour donner aux députés une plus grande indépendance, il faudra que les gouvernements relâchent la discipline de parti, au moins en indiquant à l'avance les mesures et les questions qui pourront mettre en jeu la confiance. Toute mesure jugée essentielle au programme du gouvernement pourra être présentée comme telle. Par ailleurs, l'opposition aura toute liberté, comme à l'heure actuelle, de présenter des motions de défiance. Dans tous les autres cas, une défaite du gouvernement n'appellera pas forcément la démission de ce dernier. Des votes libres ont été tenus couramment sur des questions de conscience comme la peine de mort, et notre proposition vise en fait à étendre cette pratique.

Nécessité d'un changement d'attitude

La formule que nous proposons exige un changement d'attitude de la part, non seulement du gouvernement, mais aussi des partis d'opposition qui ne devront pas chercher à tirer le maximum de gain politique d'une défaite du parti au pouvoir. Ils devront, eux aussi, appliquer avec moins de rigueur la discipline de parti. Cependant, si on n'arrive à changer l'attitude ni du gouvernement ni de l'opposition, il sera toujours possible aux députés de changer la leur.

En effet, une fois élus, les députés sont autorisés par la loi et par la Constitution à agir de façon indépendante. À la Chambre, ils peuvent s'exprimer et voter comme ils l'entendent. S'ils veulent dévier de la ligne tracée par leur parti, ils sont libres de le faire, à condition d'en accepter les conséquences politiques. Certes, le député dont les vues s'éloignent souvent de celles de son parti en viendra probablement à conclure qu'il n'y a plus sa place. Par contre, il n'est pas raisonnable de s'attendre que tous les membres d'un parti politique seront invariablement d'accord sur toutes les questions. Au Canada, les partis politiques ont généralement tendance à se constituer selon les grandes tendances de l'opinion publique. Ainsi, à l'intérieur d'un parti, les députés s'entendent sur les grands principes, mais pas nécessairement sur des problèmes bien précis ni sur des questions de conscience ou de détail. Une discipline rigoureuse n'est guère conforme au principe d'un parti politique démocratique, et les députés devraient jouir d'une certaine latitude, compatible avec la loyauté qu'ils doivent à leur parti.

En guise de conclusion, nous offrons plusieurs suggestions qui, bien qu'elles ne puissent avoir aucune portée légale dans notre régime politique, donnent néanmoins une idée de la voie à suivre.

- **Le gouvernement doit faire preuve de prudence dans la désignation des votes qui mettent en jeu la confiance. Il ne doit considérer comme tels que les votes sur des mesures essentielles à la réalisation de son programme.**

- **La défaite d'une mesure financière est chose sérieuse, mais le gouvernement peut accepter qu'un poste budgétaire soit supprimé ou réduit. Il peut également indiquer qu'un vote ultérieur sera un vote de confiance ou proposer immédiatement un vote de confiance.**

- **Lorsqu'il perd un vote sur une question qui n'est pas essentielle à son programme, le gouvernement n'est aucunement tenu de proposer un vote ni sur une motion de confiance ni sur quelque question de procédure ou motion accessoire.**

- **La perte temporaire de la direction des travaux de la Chambre n'oblige le gouvernement ni à démissionner ni à proposer un vote de confiance.**

- **Dans un parlement où le parti au pouvoir a une majorité importante, la question de la confiance a, en fait, été décidée par l'électorat. À moins d'un revirement complet des loyautés ou d'un bouleversement politique, la confiance dans le gouvernement est d'ores et déjà acquise. Aussi le parti au pouvoir et les autres partis doivent-ils avoir la sagesse de permettre aux députés d'exercer leur jugement sur bien des questions. Le recours trop fréquent aux whips et aux motions de confiance enlèvent de leur valeur à ces deux institutions.**

Les bienfaits de la dissidence

La dissidence peut s'avérer profitable, tant pour le Parlement en tant qu'institution, que pour les députés qui y siègent. Elle peut également avoir un effet direct, et parfois manifeste, sur la politique de l'État. La perte d'un vote, le risque d'une défaite ou encore simplement l'expression d'une opinion dissidente peuvent amener le gouvernement à modifier et parfois même à retirer certaines mesures. La Chambre pourra ainsi influencer véritablement l'action gouvernementale, comme elle ne l'a pas fait depuis longtemps, et refléter plus fidèlement l'opinion des Canadiens et Canadiennes.

Les députés devront chercher à faire comprendre cela aux dirigeants de leur parti. Celui qui osera s'élever seul contre la discipline du parti risque de payer chèrement son audace, mais s'il y en a plusieurs, les dirigeants seront bien obligés d'en tenir compte. Les députés pourront exercer des pressions sur leur propre parti et même sur les députés des autres partis, mais il faudra, pour cela, modifier les attitudes et les règles de procédure.

L'idéal, ce serait de voir un changement d'attitude de toutes parts. Si l'on peut arriver à s'entendre pour rendre le système plus souple, on aura déjà fait un grand pas. Des changements de cette envergure exigeront du courage de la part de tous les intéressés, mais si on arrive à modifier les attitudes, on aura redonné aux députés un rôle de premier plan et amélioré l'efficacité de notre régime parlementaire.

Dans le chapitre suivant, nous montrons que la Chambre des communes est à un point tournant de son histoire. Les recommandations contenues dans le reste du rapport sont destinées à tracer la voie pour les années à venir.

CHAPITRE III

L'évolution de la Chambre des communes

Je pense que si des gens désirent être élus au Parlement, c'est qu'ils croient avoir quelque chose à dire. J'ai toujours senti que si seulement je pouvais dire ces choses à la Chambre des communes, elles prendraient de l'importance, elles auraient de l'effet. . .Mais depuis mon arrivée à Ottawa, tout ce que je dis est suspect, si toutefois on m'entend. J'éprouve donc un sentiment de profonde frustration. Ce qui devrait être le forum par excellence n'est en fait qu'une foire où personne n'écoute personne.

Bill Blaikie,
député de Winnipeg—Birds Hill

Il n'est pas facile d'effectuer des changements aux procédures et aux usages d'une assemblée législative. En général, on a tendance à respecter profondément — et presque à vénérer — les bonnes vieilles habitudes et il faut être bien téméraire pour remettre en question le *statu quo* et les méthodes éprouvées. Il faut également que les réformistes fassent preuve de patience et de conviction pour faire adopter des modifications substantielles. Pour faire ressortir toute l'ampleur du problème que pose la réforme parlementaire, ce chapitre débute par un survol rapide des tentatives qui ont eu lieu depuis plus de cent ans.

Le bon vieux Règlement (1867-1962)

Les usages et les procédures de la Chambre des communes reprenaient en les améliorant ceux de l'ancienne province unie du Canada (1840-1867) qui, elle-même, s'était inspirée des règlements en vigueur dans les assemblées législatives du Haut et du Bas-Canada.

Pendant les quelque cent ans qui suivirent la fondation de la fédération canadienne, les députés se montrèrent très peu enclins à modifier le Règlement de la Chambre. Un article sur la clôture des débats ne fut adopté en 1913 que pour résoudre une crise subite et ne fut guère utilisé par la suite. Quelques modifications furent apportées en 1927, notamment une limitation de la durée des discours à quarante minutes, avec quelques exceptions, mais elles ne contribuèrent pas à améliorer le fonctionnement de la Chambre, à réglementer les débats ni à fixer l'emploi du temps.

À plusieurs reprises, au cours des années 1940 et 1950, des comités de la procédure furent mis sur pied, mais il fallut attendre 1955 avant que des recommandations particulièrement importantes ne soient présentées. L'un des règlements adoptés à cette époque accorda aux députés un nombre précis de journées pour l'étude des mesures émanant des députés. D'autres changements limitèrent la durée des discours, celle du débat sur le budget et celle de l'adresse en réponse au discours du trône.

En 1958, un gouvernement fut élu avec la plus grande majorité jamais obtenue dans l'histoire du Canada. Durant cette période, on fit davantage appel aux comités permanents; toutefois, les usages de la Chambre restèrent pour ainsi dire semblables à ceux de 1867.

Les choses se précipitent (1962-1969)

De 1962 à 1969, la réforme de la Chambre fut une question importante à l'ordre du jour parlementaire. Le besoin d'effectuer des changements se fit sentir après la succession d'élections générales (en 1962, 1963 et 1965) qui amenèrent au pouvoir des gouvernements minoritaires.

La charge législative du gouvernement plaça la Chambre dans une situation difficile. La session de 1964-1965 et celle de 1966-1967 durèrent environ dix-huit mois chacune. Il apparut nettement qu'en déléguant plus de travail aux comités et en réglementant de façon plus stricte l'emploi de son temps, la Chambre serait moins bousculée et le gouvernement, lui, verrait ses travaux expédiés.

Un Comité spécial de la procédure et de l'organisation fut créé après que le gouvernement fut incapable de faire approuver ses crédits et qu'il dut avoir recours à un mandat du gouverneur général. Ce comité, et ceux qui lui ont fait suite, examinèrent en détail toute l'organisation de la Chambre, et ses recommandations furent en grande partie adoptées. Voici quelques-unes des grandes réformes finalement adoptées en 1968:

- les prévisions budgétaires ne sont plus examinées par le comité plénier mais par les comités permanents qui doivent faire rapport à la Chambre (ou sont considérés l'avoir fait) le 31 mai de chaque année;
- l'opposition bénéficie de 25 jours pendant lesquels elle peut choisir les questions à débattre;
- la plupart des projets de loi sont renvoyés aux comités permanents;
- l'abolition du débat sur des résolutions à caractère financier avant la présentation d'un projet de loi;
- la suppression du droit d'en appeler d'une décision du président de la Chambre sans préavis;
- l'introduction de la période des questions orales dans le Règlement et la limitation de sa durée.

Les réformes mises en application durant les années soixante, dans leur ensemble, représentèrent un changement important pour la Chambre des communes du Canada. Elles touchèrent tous les domaines essentiels de la procédure parlementaire, que ce soient les subsides, les voies et moyens, le processus législatif, la structure des comités,

les pouvoirs de la présidence, la période des questions, les affaires émanant des députés, l'horaire des séances ou l'attribution des périodes de temps. Le système des comités permanents a été réorganisé et revalorisé, sans toutefois accorder aux députés plus d'influence sur l'élaboration des politiques avant la présentation des projets de loi. En lisant les rapports de notre comité, il serait bon de ne pas perdre de vue les leçons qui se sont dégagées de cette ère de réforme :

- une réforme parlementaire de grande envergure est *tout à fait possible;*
- la plupart des modifications ont été mises en pratique à titre expérimental avant d'être adoptées définitivement;
- la plupart des réformes ont fait l'objet d'un consentement général mais il est arrivé que des propositions ne fassent pas l'unanimité. L'attribution d'une période de temps n'a été adoptée par la Chambre qu'à la suite du recours à la clôture en juillet 1969.

Tentatives récentes de réforme (1970-1984)

Les années soixante-dix n'apportèrent pas de grands changements à la procédure parlementaire, malgré la création, en 1976, d'un sous-comité du Comité permanent de la procédure et de l'organisation en vue d'étudier l'emploi du temps de la Chambre, les affaires émanant des députés et le système des comités. La réforme parlementaire fut l'une des questions clés de la campagne électorale de 1979 et feu l'honorable Walter Baker déposa devant la Chambre, en novembre 1979, un Livre blanc sur le sujet. Après la chute du gouvernement minoritaire de M. Clark, la question fut de nouveau reléguée au second plan, mais ce ne fut pas pour longtemps.

En effet, la Chambre vécut une expérience sans précédent, en mars 1982, lorsque la sonnerie d'appel au vote retentit pendant quinze jours consécutifs. L'opposition avait eu recours à cette tactique pour protester contre ce qu'elle considérait être un projet de loi omnibus sur la politique énergétique nationale et qui touchait plusieurs ministères.

Après le dénouement de cette crise, on parla de réforme parlementaire en profondeur et ceci aboutit à la formation d'un Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure, le 31 mai 1982. Le mandat de ce comité, composé de vingt membres, était de passer en revue le Règlement et les procédures de la Chambre et de ses comités, puis de rédiger de nouveaux articles qui permettraient de mettre en pratique les recommandations proposées. Les dix rapports que ce comité présenta à la Chambre traitaient de nombreux points touchant l'organisation et la procédure.

Les efforts de ce comité furent couronnés de succès en décembre 1982, lorsque la Chambre adopta à l'unanimité les principales recommandations contenues dans son troisième rapport et accepta de les mettre à l'essai pour une période d'un an. Un calendrier parlementaire fut donc établi; les séances du soir furent abolies, en échange de quoi les séances du matin commencèrent un peu plus tôt; les votes eurent lieu de façon plus régulière; en remplacement des dispositions de l'article 43 du Règlement, les députés eurent droit à 90 secondes, avant la période des questions, pour faire des déclarations; et la durée des discours fut réduite, mais une période de dix minutes fut réservée après chaque discours pour poser des questions et faire des commentaires.

La Chambre adopta les recommandations du troisième rapport de ce comité spécial, mais ceux qui suivirent — et qui traitaient d'un grand nombre de points litigieux — ne purent être examinés avant la dissolution de la 32e législature en 1984. Ces rapports recommandaient notamment une nouvelle façon d'élire le président de la Chambre, la création de comités législatifs, la formation de nouveaux comités pour examiner de plus près les questions d'ordre financier.

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

Notre comité a présenté son premier rapport le 20 décembre 1984. On y reprenait, en les précisant, certaines recommandations formulées par le comité précédent. D'abord, nous proposions que le président de la Chambre soit élu au scrutin secret au lieu d'être nommé par le premier ministre.

Puis, en ce qui concerne le système des comités, nous recommandions que quatre membres d'un comité permanent puissent réclamer la convocation de ce comité et qu'il y ait des comités législatifs *ad hoc* pour s'occuper des projets de loi. Les comités permanents seraient ainsi soulagés de l'examen des textes de loi article par article après la deuxième lecture. Cette tâche reviendrait à des comités législatifs créés spécialement à cette fin. Ceux-ci seraient présidés par des députés choisis par le président de la Chambre parmi un groupe de présidents. On y recommandait aussi que les projets de loi de voies et moyens soient renvoyés à ces mêmes comités législatifs.

Notre rapport proposait de remplacer les Commissaires de la régie interne par un Bureau de la régie interne et recommandait que des députés y siègent à titre de membres. En conclusion, nous recommandions de retrancher du Règlement le mot «confiance», sans retirer à aucun député le droit de présenter une motion mettant en cause la confiance dans le gouvernement.

Conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, notre comité demanda au gouvernement de lui faire part de ses commentaires sur ce premier rapport, et c'est ce que le président du Conseil privé fit le 18 avril 1985. Le comité fut heureux d'apprendre que le gouvernement approuvait ce premier rapport dans son ensemble et qu'il était favorable à l'adoption de la plupart de ses recommandations pour une période d'un an à compter du mois de septembre 1985.

Vers la mi-mars 1985, nous avions fini la rédaction de notre deuxième rapport qui fut déposé à la Chambre le 26 de ce mois. On y proposait de simplifier la procédure de la sanction royale et de supprimer de l'article 1 du Règlement toute allusion aux usages et coutumes de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne. On y proposait de plus que les comités autorisent la radiodiffusion de leurs délibérations à partir des prises de son déjà installées dans les salles de comité. Le reste du deuxième rapport traitait de deux points extrêmement importants : la tenue des votes et la gestion des édifices du Parlement.

Au sujet des votes, nous recommandions le recours au scrutin électronique. On suggérait qu'une fois la question mise aux voix, la sonnerie d'appel retentisse pendant quinze minutes. Ceci donnerait le temps aux députés de voter et les résultats du scrutin

pourraient être affichés à un tableau électronique. On gagnerait ainsi beaucoup de temps : le mode de scrutin serait accéléré et on n'aurait pas besoin d'attendre que tous les députés soient rassemblés pour procéder au vote.

Par ailleurs, le rapport proposait que la gestion des édifices du Parlement soit confiée à un nouveau haut fonctionnaire, appelé l'intendant du Parlement, qui relèverait lui-même des deux Chambres. Le Parlement aurait un budget d'immobilisation. L'édifice du Centre serait réaménagé en édifice législatif au lieu d'être réservé à l'exécutif, ce qui permettrait de loger les députés dans les bureaux actuellement occupés par les ministres. Enfin, devant le besoin urgent de locaux, notre comité suggérait que l'édifice occupé par le ministère de la Justice, juste à côté de l'édifice de la Confédération, soit mis à la disposition de la Chambre des communes.

CHAPITRE IV

Le système des comités permanents

Il faudrait que les comités aient beaucoup plus de pouvoirs et que certains puissent être présidés par des députés de l'opposition. Ils devraient avoir plus de personnel, pouvoir se procurer davantage de documents et pouvoir convoquer plus de témoins. Pour que le système marche comme il faut, on devra faire preuve d'imagination et démocratiser la structure des comités pour que l'opposition jouisse aussi d'un certain pouvoir.

Jim Fulton,
député de Skeena

On a décrit au chapitre précédent les modifications apportées au système des comités pendant les années soixante et celle effectuées par la suite. Il nous faut maintenant incorporer les recommandations que nous avons faites dans notre rapport précédent (par exemple, la création de comités législatifs *ad hoc* et l'affectation d'un personnel suffisant aux comités permanents) à l'ensemble des réformes proposées afin de rendre le système des comités plus efficace et moins rébarbatif aux yeux des députés et du public.

Le rôle des comités permanents

Un système de comités mieux organisé permettra de profiter davantage de cette mine de compétences que sont les députés de la Chambre des communes et qui n'est pas pleinement exploitée.

Selon le système en vigueur depuis le milieu des années soixante, les mêmes comités permanents sont chargés de faire l'examen des prévisions budgétaires, de passer en revue les projets de loi et d'effectuer des enquêtes. En conséquence, il est pratiquement impossible aux députés, déjà surchargés de travail, de s'acquitter de leurs fonctions au sein des comités et d'y trouver une certaine satisfaction.

Compte tenu des recommandations énoncées dans notre premier rapport, la réforme du système des comités permanents doit viser:

- à permettre aux députés de bien examiner les activités des ministères;

- à laisser au système une certaine flexibilité pour lui permettre de s'adapter rapidement aux changements qui peuvent survenir dans l'administration publique;
- à confier à un seul et même comité l'examen des ministères ayant des mandats connexes et des sociétés d'État et autres agences qui relèvent de ces ministères;
- à mieux répartir la charge de travail entre les comités, de façon que les députés puissent y participer plus efficacement;
- à réduire le nombre de comités et le nombre de députés qui y siègent.

Au cours des dernières années, la tâche d'effectuer des enquêtes et celle de fournir des conseils en matière de politique ont été confiées de plus en plus à des comités spéciaux auxquels on a donné un mandat bien précis et un temps limite pour effectuer leur travail et remettre leur rapport. Ces comités ont accompli un excellent travail. Si l'on réorganise le système des comités, de telles études pourront faire partie du mandat des comités permanents. Avec un système de comités efficace, on aura moins besoin de faire appel à des commissions extra-parlementaires.

Le système proposé est essentiellement fondé sur l'appariement des comités permanents et des différents ministères. Ceci devrait permettre aux membres des comités d'apprendre à bien connaître les ministères dont ils sont chargés de suivre les activités. Grâce à cette spécialisation accrue, les comités pourraient être davantage en mesure d'influencer la politique de l'État.

Cependant, pour ce faire, il faudrait accroître l'autorité des comités. Ainsi, il conviendrait de leur accorder le pouvoir d'entreprendre des études et d'autres travaux à la suite de leur examen des activités ministérielles et de faire rapport à la Chambre des communes de leurs recommandations sur diverses questions de politique. Ce pouvoir général viendrait s'ajouter à leurs attributions actuelles concernant les prévisions budgétaires et les rapports annuels des ministères.

Ainsi habilités à examiner en profondeur les activités des ministères, les comités pourront se familiariser avec la politique et les plans de dépenses du gouvernement au point de pouvoir les analyser et faire des observations utiles. Grâce à ce mandat élargi, les comités pourront évaluer les activités et les dépenses des différents ministères ainsi que les mesures législatives s'y rapportant. En examinant les lois que chaque ministère est chargé d'appliquer ainsi que de celles en vertu desquelles il a été créé, les comités pourront discuter de grandes questions de politique. Par exemple, telle mesure législative aura-t-elle sa raison d'être dans dix ans? Y a-t-il lieu de modifier le mandat du ministère ou d'en retrancher certains éléments? Les comités pourront également examiner diverses initiatives qui découleront directement des mesures législatives, mais qui n'entraîneront que des dépenses fédérales minimes, comme les fonctions de certains organismes réglementaires quasi judiciaires, et ils pourront également formuler des projets de loi pour régler diverses questions qui ressortiront de leurs travaux.

4.1 Tous les comités permanents devront avoir pleins pouvoirs pour se pencher, entre autres, sur les questions suivantes et en faire rapport : la raison d'être des ministères; la législation proprement dite; les objectifs des ministères par rapport à leur mandat législatif; les mesures prises en vue de réaliser ces

objectifs; les plans de dépenses à court et à long terme des ministères et la mesure dans laquelle ils ont atteint leurs objectifs.

La structure du système des comités permanents

Nous avons reçu de nombreuses propositions en vue de réorganiser le système des comités permanents. On nous a suggéré un système qui correspondait au système des enveloppes; d'autres ont proposé des comités régionaux qui étudieraient les questions selon les régions concernées et les renverraient aux comités compétents. Les divers groupes d'intérêt souhaitaient avoir leur propre comité *ad hoc*. Après avoir étudié toutes ces suggestions à la lumière des objectifs énumérés plus haut, nous en sommes arrivés à la conclusion que :

4.2 La structure des comités permanents devra correspondre, autant que faire se peut, à la structure de l'administration publique.

Dans certains cas, le même comité permanent pourra examiner plusieurs ministères connexes, comme celui de la Justice et celui du Solliciteur général. Il faudra également prévoir certains comités qui s'occuperont de la gestion de la Chambre des communes et de certains organismes qui ont à leur tête un commissaire ou un autre haut fonctionnaire relevant directement du Parlement.

4.3 La nouvelle structure devra comprendre les comités permanents suivants:

Comités permanents

a) —Administration gouvernementale
—Affaires autochtones et du Nord
—Affaires étrangères et commerce extérieur
—Agriculture
—Communications et Culture
—Consommation et Corporations
—Défense et Anciens combattants
—Énergie, Mines et Ressources
—Environnement et Forêts
—Expansion industrielle régionale
—Finances et Affaires économiques
—Justice et Solliciteur général
—Pêches et Océans
—Recherche, Science et Technologie
—Santé nationale et Bien-être-social
—Secrétariat d'État
—Transports
—Travail, Emploi et Immigration (18)

b) —Comité de sélection
—Comptes publics
—Droits de la personne
—Gestion et services aux députés
—Procédure et privilèges (5)

Comités mixtes permanents

c) **—des règlements et autres textes réglementaires**
—de la politique et des programmes de langues officielles
—de la bibliothèque du Parlement (3)

Cette liste de comités reflète la structure de l'administration publique actuelle. Au fur et à mesure que celle-ci changera, les comités devront pouvoir s'y adapter.

Ce sera aux comités de définir leur mandat en fonction des ministères et agences sur lesquels ils doivent se pencher. Le comité de liaison des présidents (voir la recommandation 4.14) devra décider quels ministères et agences seront assignés à chaque comité.

La composition des comités permanents

Pour que le nouveau système fonctionne le plus efficacement possible, il faudra réduire le nombre des membres des comités permanents.

4.4 La plupart des comités devront se composer de sept membres. Certains comités devront toutefois conserver leur composition actuelle, mais on ne devra pas fixer de minimum au nombre de membres qui siégeront à un comité permanent. Cette réduction entraînera des changements au nombre de députés requis pour convoquer une réunion.

La réduction proposée présente au moins deux avantages. D'abord, elle permettra de questionner à fond les témoins et d'entrer vraiment dans les détails. En étant moins nombreux, les membres n'auront pas à interrompre le fil de leurs questions pour céder la parole à d'autres; les interrogatoires approfondis seront donc la règle plutôt que l'exception. Deuxièmement, les députés chercheront davantage à se faire nommer à des comités qui les intéressent plus particulièrement et ils en arriveront naturellement à attacher plus d'importance à ce travail. Nous tenons à préciser que les députés ne seront pas obligés de faire partie d'un comité.

4.5 Si l'on veut réduire la taille des comités permanents et leur accorder plus d'indépendance, les secrétaires parlementaires ne devront pas faire partie des comités permanents.

À la question de la composition des comités se rattache celle des substituts. Le système actuel de remplaçants fut institué en 1983, à la suite d'une recommandation du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure. Non seulement ce mécanisme n'a pas résolu le problème qu'il visait à régler, mais il en a créé d'autres. Le Comité spécial avait émis cette recommandation dans le but de réduire la taille des comités, mais dans la pratique, il est souvent arrivé que des substituts assistent aux séances en plus des députés qu'ils étaient censés remplacer. En conséquence, on ne réussit ni à réduire la taille des comités, ni à alléger la charge de travail des membres, ni à permettre à chaque membre de poser davantage de questions.

Une autre difficulté vient de ce que la liste des substituts est sans cesse modifiée. Ainsi, au lieu que les membres habituels soient à l'occasion remplacés par des substituts

bien renseignés, il arrive souvent que ces derniers ne connaissent pas suffisamment bien la question à l'étude. Le problème que la formule des substituts visait à régler reste donc entier.

Nous avons étudié plusieurs solutions à ce problème qui doit être réglé pour assurer le succès du système de comités que nous proposons. Mais si l'on veut véritablement réformer nos institutions parlementaires, il faut que les députés aient le droit et le devoir de se trouver eux-mêmes un substitut lorsqu'ils ne peuvent assister à une séance de comité. Ils pourront ainsi se trouver un remplaçant qui partage leur point de vue sur la question à l'étude.

4.6 Le système actuel des substituts devra être aboli et il devra incomber à tout membre qui ne peut assister aux réunions d'un comité de se trouver un remplaçant et de communiquer par écrit le nom de cette personne au président du comité.

Cette recommandation, comme beaucoup d'autres, permettra aux députés d'être davantage responsables et maîtres de leurs actions. Ils en arriveront petit à petit à constater que tout ce qui se passe à la Chambre des communes ne dépend pas que du bon vouloir des whips, des leaders à la Chambre, du premier ministre ou des chefs des autres partis. Un tel changement d'attitude, tout souhaitable qu'il soit pour les députés, sera sans doute bien accueilli par les quelques parlementaires sur les épaules de qui repose la responsabilité quasi totale de ce qui se passe à la Chambre et dans ses comités.

Le budget et les dépenses gouvernementales

Dans son exposé budgétaire du 23 mai 1985, le ministre des Finances a indiqué qu'il serait bon de déposer le budget à une date fixe. Cette remarque nous a fort intéressés car nous étions arrivés à la même conclusion au cours de nos délibérations sur la restructuration du système des comités et après notre séjour à Bonn et à Paris.

Le dépôt du budget à une date fixe, durant la période des subsides qui comprend le mois de janvier, présenterait de nombreux avantages pour les députés qui s'occupent de l'examen des finances publiques et pour le grand public. Cette réforme importante permettra un examen plus approfondi des dépenses du gouvernement.

Après avoir discuté des pouvoirs des comités permanents, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait trouver une nouvelle façon d'étudier les prévisions budgétaires pour redonner toute sa valeur à la procédure par laquelle la Chambre accorde des subsides au gouvernement.

4.7 Le budget principal des dépenses déposé à la Chambre des communes sera renvoyé aux comités permanents concernés sans qu'il y ait lieu de présenter une motion à cet effet. Le groupe des présidents (voir la recommandation 4.14) décidera à quels comités seront renvoyées les prévisions budgétaires principales. Au cours des trente jours qui suivront le début de l'étude de ces prévisions par les comités, chacun de leurs membres pourra poser un maximum de dix questions écrites par catégorie budgétaire aux fonctionnaires du ministère concerné. Les ministères devront y répondre avant le 1er mai.

Si les membres d'un comité ne sont pas satisfaits des réponses données, il leur sera possible, avant que les prévisions budgétaires ne reviennent devant la Chambre, de rappeler le ministre ou ses fonctionnaires pour leur demander de répondre à des questions supplémentaires ou de préciser des réponses reçues antérieurement.

4.8 Le chef de l'opposition aura le droit de repousser de deux semaines la date de clôture de l'étude du budget principal des dépenses d'un ministère de son choix afin de permettre au comité chargé d'examiner le budget de ce ministère de continuer à interroger le ministre et ses fonctionnaires. Pour obtenir cette prolongation, le chef de l'opposition devra en donner avis au moins trois jours avant le 31 mai.

La Chambre devra également avoir l'occasion de débattre sérieusement l'adoption du budget des dépenses.

4.9 La motion d'adoption du budget principal des dépenses fera l'objet d'un débat lors du dernier jour désigné. Ce débat pourra se prolonger douze heures au plus après l'heure normale d'ajournement. À la fin de ce débat, le président mettra aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer du budget principal des dépenses et de toutes les étapes du projet de loi dont il découle.

Les témoins

Comme les comités seront appelés à examiner de plus près les activités des ministères, il leur faudra avoir l'assurance que les témoins qu'ils convoquent se présenteront effectivement pour répondre à leurs questions.

À l'heure actuelle, lorsqu'un témoin refuse de se présenter après avoir été assigné à comparaître, le comité doit, s'il veut poursuivre l'affaire, en faire rapport à la Chambre et demander que la Chambre elle-même enjoigne au témoin de comparaître (ou de répondre à certaines questions s'il s'agit d'un témoin qui a refusé de fournir certaines réponses).

Les témoins qui refusent d'obtempérer peuvent être trouvés coupables d'outrage à la Chambre. Celle-ci a le pouvoir de réprimander ou d'ordonner l'incarcération d'un contrevenant pour une période allant jusqu'à la fin de la session. Le problème qui se pose dans le premier cas est que la sanction ne règle pas vraiment le problème, tandis que dans le second, la sanction est tellement sévère qu'elle n'a été utilisée qu'une seule fois dans notre histoire parlementaire.

4.10 On devra présenter un projet de loi qui permette à la Chambre des communes d'imposer des amendes pour outrage au Parlement.

La responsabilité ministérielle

La responsabilité individuelle du ministre s'étend à l'administration du ministère dont il a la charge. Mais il n'est plus raisonnable de dire qu'un ministre doit être tenu responsable lorsque, sans qu'il n'y soit pour rien, les hauts fonctionnaires abusent de leurs pouvoirs. Nous avons traité jusqu'à un certain point la question de la responsabilité ministérielle dans nos deux premiers rapports. Si le système des comités est modifié

comme nous le proposons dans le présent rapport, les ministres devront se présenter plus souvent devant les comités qui pourront ainsi interroger les ministres et les fonctionnaires. Les députés seront donc mieux en mesure de demander des comptes aux ministres. Il reste à savoir, cependant, jusqu'où doit aller la responsabilité du ministre.

La notion selon laquelle le ministre doit être responsable de tout ce qui ce passe dans son ministère était peut-être réaliste à une certaine époque, mais elle a depuis longtemps cessé de refléter la réalité. Comme le ministre ne peut absolument pas être au courant de tout, la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère.

Nous avons entendu de nombreux arguments en faveur d'une nouvelle doctrine voulant que le sous-ministre soit responsable de toutes les questions d'ordre administratif, notamment de l'application de la politique du ministère. Cette doctrine préciserait les obligations des hauts fonctionnaires, y compris celle de témoigner devant les comités parlementaires sur les questions d'ordre administratif. Les sous-ministres seraient donc appelés à comparaître régulièrement devant les comités. Grâce à ces contacts suivis et ouverts avec les hauts fonctionnaires, les députés pourront se faire une idée plus réaliste des pratiques administratives et mieux cerner les différents domaines de responsabilité. Le nouveau système n'exclura pas la participation du ministre aux questions et aux problèmes d'ordre administratif. Il va de soi qu'il s'y intéressera, comme cela se doit. Ainsi, lorsqu'il lui arrivera de participer directement à certaines décisions administratives, il devra en rendre compte. Par ailleurs, il continuera à être responsable devant le Parlement selon la tradition. Quant au sous-ministre, il continuera comme à l'heure actuelle, à conseiller le ministre en matière de politique générale lorsque celui-ci le lui demandera.

Ce système, qui rendra le sous-ministre responsable de l'administration du ministère ne représente qu'une légère modification du régime parlementaire traditionnel. Il ne sera pas toujours facile de faire la distinction entre les questions de politique, qui relèvent du ministre et les questions qui relèvent de l'administration du ministère, mais puisque cette distinction existe dans la plupart des cas, il y a lieu de la faire.

4.11 Les ministres devront faire preuve de coopération à l'endroit des comités en autorisant leurs fonctonnaires à comparaître devant les comités qui les convoquent.

La rédaction des projets de loi

À l'heure actuelle, la rédaction des projets de loi est un processus long et pénible qui prend sa source au sein d'un ministère et se fraie lentement un chemin à travers une forêt de comités interministériels et de comités du Cabinet pour finalement aboutir à la Chambre des communes. Les comités permanents devront avoir leur mot à dire et pouvoir influencer la politique au cours de ce processus avant même que ne soit déposé un projet de loi.

Les comités parlementaires devront être des éléments essentiels du processus de consultation qui précède la présentation des projets de loi et devront servir de tribune

aux groupes et aux particuliers intéressés. De plus, les spécialistes et les parties intéressées devront pouvoir faire des observations sur la teneur du projet de loi et offrir ainsi au ministre un éventail d'opinions plus large.

À l'heure actuelle, le projet de loi n'est étudié article par article qu'après l'adoption de son principe en deuxième lecture. Si notre proposition est adoptée, le gouvernement pourra entendre les réactions du public *avant* la deuxième lecture. Par ailleurs, si les députés sont mieux renseignés sur la teneur du projet de loi, l'étude en deuxième lecture portera sur les points principaux et risquera moins de s'éterniser. Ceci pourra se faire si le gouvernement accepte de renvoyer certains projets de loi aux comités permanents compétents après leur première lecture.

En outre, la Chambre pourra invoquer plus fréquemment le paragraphe 72(1) du Règlement, qui l'autorise à présenter une motion portant nomination d'un comité chargé d'élaborer et de déposer un projet de loi. Ainsi, un comité pourra être mandaté de préparer un projet de loi sur une question particulière, par suite de l'adoption d'une motion en ce sens présentée par un député pendant la période réservée aux mesures émanant des députés. Dès que le comité en aura fait rapport à la Chambre, le projet de loi sera réputé avoir été adopté en première lecture et suivra ensuite la filière habituelle. Après son adoption en deuxième lecture, il sera soumis à un comité législatif.

4.12 On devra faire plus souvent appel aux comités parlementaires pour examiner les avant-projets de loi, pour effectuer des enquêtes générales lorsque la politique n'a pas encore été fermement établie ou pour proposer des avant-projets de loi.

La présentation des rapports des comités

Après tout le travail effectué pour rédiger les rapports, nous croyons qu'il y aurait lieu d'améliorer la manière dont ils sont présentés à la Chambre des communes.

4.13 Les députés qui déposent le rapport de leur comité à la Chambre pourront donner une brève description des recommandations qu'il contient.

La durée de cette présentation sera laissée à la discrétion du président de la Chambre. Cette recommandation ne vise pas à éliminer les procédures qui concernent l'adoption des rapports.

La coordination des comités permanents

À l'heure actuelle, il ne semble y avoir aucune coordination ni communication officielle entre les présidents sur les travaux de leurs comités respectifs. Des formalités comme la présentation des rapports à la Chambre et leur débat devraient être coordonnées de façon que les travaux des comités reçoivent le maximum de publicité. En outre, si les comités font effectuer plus souvent des études sur des questions découlant de l'examen des rapports annuels des ministères et de leur mandat élargi, il sera très important que les membres des comités soient au courant des questions sur lesquelles se penchent leurs collègues des autres comités, de façon à éviter tout chevauchement. Pour ce faire on pourrait créer un comité de liaison composé des présidents des comités permanents.

4.14 Les présidents des comités permanents constitueront le comité de liaison des présidents.

Le budget et le personnel des comités permanents

Nos deux premiers rapports avaient pour thème commun la nécessité de confier aux députés la direction des travaux de la Chambre et d'accroître l'efficacité de la Chambre en améliorant le système des comités. Dans notre premier rapport nous recommandions que tous les comités permanents disposent d'un personnel et soient tenus de soumettre un budget. Ces modifications et les autres mesures proposées auront pour effet de créer un climat de gestion radicalement différent qui exigera l'adoption de nouvelles approches et de nouvelles techniques.

En conférant aux comités davantage de fonctions et de pouvoirs, on les placera dans l'obligation d'exécuter ces fonctions et de rendre compte des ressources financières qui leur sont affectées. Cette situation nouvelle exigera des présidents des comités qu'ils soient d'habiles gestionnaires. Les recommandations qui suivent s'efforcent de trouver un juste équilibre entre le besoin d'indépendance des comités et l'obligation qu'ils ont de rendre compte de l'usage des fonds qui sont à leur disposition. Elles visent à établir une stratégie de gestion qui tienne compte des grandes questions soulevées dans le premier et le deuxième rapport. Nous laissons au Bureau de la régie interne le soin de régler d'autres questions de moindre importance.

En proposant d'accorder aux comités un budget fixe, nous espérons que, grâce à l'adoption d'un système budgétaire bien pensé — avec les systèmes et structures auxiliaires nécessaires pour en assurer le fonctionnement — le rôle des comités sera considérablement rehaussé, de sorte que les députés de la Chambre des communes seront mieux en mesure de s'acquitter de leur tâche.

Les recommandations ci-dessous visent à :

- rendre les comités indépendants en leur permettant de faire approuver un budget et en leur donnant pleins pouvoirs pour mettre celui-ci en oeuvre;
- établir une structure de gestion qui permette à la Chambre de contrôler l'efficacité des comités;
- définir certains des mécanismes grâce auxquels le Bureau de la régie interne pourra exercer ce contrôle au nom de la Chambre.

Un budget n'est autre chose que la description détaillée d'un plan d'action. Dans certains cas, les comités ne pourront établir leur plan d'action qu'après avoir fonctionné pendant un certain temps. Quelques comités permanents pourront, d'une année à l'autre, déterminer approximativement leurs besoins financiers, mais il y en qui ne pourront peut-être pas en faire autant. Notre proposition tient compte de ces deux cas.

4.15 Chaque comité devra recevoir, dès sa création, une avance de fonds pour planifier et organiser ses travaux.

Cette somme pourra permettre aux comités ayant des besoins financiers modestes de couvrir toutes leurs dépenses. Une telle avance ne devra pas être consentie aux sous-comités de comités permanents, puisqu'ils relèvent financièrement de leur comité

«parent». La Chambre des communes, le Bureau de la régie interne, le Comité de sélection et les services administratifs de la Chambre seront ainsi en mesure de déterminer le coût des activités des comités. Pour lever tout doute sur cette avance de fonds, les comités seront tenus de ne pas dépasser le montant des fonds avancés. Ceci exigera un examen minutieux de la part du contrôleur et un contrôle budgétaire rigoureux de la part des comités.

Comme l'indique notre premier rapport, c'est au Bureau de la régie interne, en tant qu'organisme chargé de la gestion financière à la Chambre des communes, qu'il incombera d'approuver le budget des comités. Tout comité qui croit que son avance ne sera pas suffisante devra soumettre un budget au Bureau de la régie interne. Les demandes budgétaires seront donc de trois grands types : budgets annuels relatifs aux activités permanentes des comités; budgets spéciaux relatifs à des activités non prévues par le comité ou ne faisant pas partie de son mandat au moment du dépôt de son budget principal; budgets supplémentaires visant l'obtention de fonds en sus des crédits déjà octroyés.

Au début, le Bureau de la régie interne aura sans doute de la difficulté à évaluer les divers types de demandes budgétaires, mais avec le temps, il sera mieux en mesure de prévoir ce que pourra coûter telle activité ou telle étude. Il aura besoin de conseils pour analyser les budgets proposés ainsi que les questions relatives aux finances, à la gestion et aux politiques sur lesquelles il sera appelé à se prononcer en tant que principal organisme décisionnel à la Chambre. Aussi devra-t-il pouvoir compter sur une source de conseils qui soit indépendante des comités et des services qui lui présenteront des budgets, de façon à demeurer impartial et à pouvoir définir son orientation en toute liberté.

4.16 Le Bureau de la régie interne devra mettre sur pied un secrétariat pour le seconder dans ses activités.

Ce service jouera un rôle analogue à celui du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il pourra donner des conseils en matière d'orientation, contrôler l'application des directives du Bureau de la régie interne et aider ce dernier à évaluer les demandes budgétaires. Le secrétariat pourra également trier les documents transmis au Bureau, établir les procès-verbaux des séances et préparer les documents d'information nécessaires.

Ainsi appuyé, le Bureau de la régie interne sera en mesure de soumettre à un examen complet les budgets que lui présenteront les comités. Lorsque cet examen aboutira à une décision favorable, le Bureau devra déléguer au président du comité le pouvoir de dépenser les crédits votés.

4.17 Le président de chaque comité devra avoir les pleins pouvoirs pour dépenser les fonds qui lui sont affectés , dans les limites du budget approuvé et sous réserve des restrictions énoncées dans les lignes directrices du Bureau de la régie interne.

À l'heure actuelle, la *Loi sur l'administration financière* confère ce pouvoir au président de la Chambre. Cette loi devra donc être modifiée pour permettre au Bureau de la régie interne de déléguer ces pouvoirs aux présidents des comités.

C'est au président de chaque comité qu'il appartiendra d'administrer son budget, à l'aide des mécanismes et des procédés établis par le contrôleur. Il faudra adopter un mode de présentation standardisée, que ce soit pour les budgets annuels ou pour les budgets spéciaux, pour satisfaire aux modalités de documentation du système financier. Les rapports financiers seront d'autant plus importants que chaque comité sera responsable de son propre budget. Par ailleurs, le contrôleur devra établir les mécanismes nécessaires pour s'assurer que les comités se conforment à leurs prévisions budgétaires ainsi qu'aux directives financières établies par le Bureau de la régie interne.

4.18 Le Bureau de la régie interne devra charger le contrôleur de mettre au point des mécanismes de documentation et de contrôle budgétaires ainsi qu'un système d'information comptable et de les soumettre à son approbation avant de les mettre en application.

Comme les comités seront des entités indépendantes, il faudra également évaluer périodiquement dans quelle mesure ils atteignent leurs objectifs. Certes, les comités doivent rendre compte à la Chambre des résultats de leurs activités, mais il n'existe aucun mécanisme d'évaluation de leur rendement. Il existe deux façons de compléter la chaîne de la responsabilité financière : exiger des comités qu'ils soumettent à la Chambre des rapports annuels sur leurs activités et leurs dépenses, ou confier à une personne ou à un groupe le droit de regard de la Chambre.

Étant donné son programme déjà chargé, la Chambre n'aura sans doute que peu de temps, ou pas du tout, à consacrer à l'examen prévu dans la première option, si bien que les rapports d'activité des comités n'auront guère d'utilité. La seconde option permettra à la Chambre de déléguer son droit de regard au Bureau de la régie interne. Celui-ci pourra alors faire la synthèse des données de tous les comités et en faire rapport à la Chambre, en ajoutant les détails financiers qu'il jugera utiles. Le Bureau sera l'organisme tout désigné pour exercer cette fonction puisque tous les partis politiques y seront représentés et qu'il sera bien au courant du contexte financier dans lequel les crédits auront été octroyés. Il sera ainsi en mesure de contrôler l'ensemble du processus de gestion auquel seront assujettis les comités.

4.19 Le Bureau de la régie interne devra déposer périodiquement à la Chambre des communes un rapport détaillé sur les dépenses et les activités des comités.

Il est évident que le budget accordé à un comité dépendra du rôle que celui-ci sera appelé à jouer et du total des crédits disponibles. Cependant, pour que le système budgétaire proposé soit valable, il faudra tenir compte de ces questions fondamentales et déterminer qui est investi du pouvoir décisionnel.

Les comités permanents auront un mandat très général qui leur permettra d'enquêter sur des questions de politiques et de dépenses. Ils auront toute liberté pour décider de la façon de s'acquitter de leur mandat. Au bout de quelques années, on n'aura pas de mal à fixer le niveau de financement des divers comités, mais pour les deux premières années le Bureau de la régie interne et les comités eux-mêmes auront quelque difficulté à déterminer leur budget. Après avoir envisagé les diverses solutions possibles, nous en sommes arrivés à la recommandation suivante :

4.20 Le comité de liaison, composé des présidents des comités permanents, devra déterminer le montant des crédits à accorder à chaque comité sans toutefois

dépasser le plafond établi par le Bureau de la régie interne. Le montant du financement déterminé comprendra des fonds pour les frais généraux et les projets spéciaux. Une fois ce montant établi, les comités devront dresser et soumettre un budget détaillé au Bureau, qui sera libre d'en approuver ou non les différents postes.

Outre les avantages manifestes qu'elle présente, cette recommandation permettra au Bureau de la régie interne de s'acquitter de ses autres tâches sans entrer en conflit avec les comités au sujet du bien-fondé des projets qu'ils proposent.

Les postes qui figureront au budget des différents comités varieront selon le mandat et la nature du comité et en fonction du niveau d'activité prévu. L'importance des différents postes de dépenses — personnel, déplacements, bureaux, etc. — dépendra de la charge de travail de chaque comité. Chaque comité devra présenter un budget qui fasse état des postes pour lesquels il se réserve une certaine marge de manoeuvre ainsi que des éléments de dépenses que ses activités sont susceptibles d'influencer. Ce budget devra être facile à comprendre et à administrer.

Il est bien trop tôt pour déterminer avec précision les besoins financiers de chaque comité permanent. Ces besoins seront en grande partie arrêtés en fonction du montant du financement de base établi par le groupe de présidents. Bien qu'il soit impossible à l'heure actuelle de fixer des montants précis, on peut néanmoins énoncer les principes qui devront être respectés :

- il appartiendra aux comités, en définitive, de déterminer le personnel dont ils auront besoin;
- le budget des comités devra contenir toutes les dépenses que ceux-ci seront susceptibles de faire;
- les comités devront décider de la façon dont ils aborderont les sujets qu'ils étudieront;
- les comités pourront créer des sous-comités pour des raisons précises, mais devront se méfier du danger que présente la prolifération de sous-comités;
- le Bureau de la régie interne établira des règles financières générales concernant le montant maximal des indemnités journalières, les moyens de transport à utiliser pour les déplacements, les normes concernant les locaux et le niveau général du service assuré par le personnel de la Chambre;
- les systèmes et les procédés qui seront établis permettront d'assurer un contrôle budgétaire qui soit dans l'intérêt des comités.

Appelés à voir leur sphère d'activité s'élargir, les comités devront disposer d'un nombre accru d'employés. Il reste à déterminer qui fournira le personnel nécessaire et comment cela se fera. Nous avons reçu divers mémoires préconisant soit de confier cette responsabilité à la Bibliothèque du Parlement, à la Chambre des communes, au Centre parlementaire, au vérificateur général, au Conseil économique ou au Conseil des sciences, soit de doter les comités d'un personnel permanent. Bien que personne n'en ait fait mention, il convient également de signaler que les sociétés d'expert-conseils, les ministères du gouvernement et les milieux universitaires sont une source précieuse de personnel. Ce serait leur rendre un mauvais service que de lier les comités à une source

en particulier, puisqu'ils n'auraient guère la possibilité d'innover et de prendre des mesures de dotation qui répondent à leurs besoins particuliers.

4.21 Chaque comité permanent recevra une allocation pour lui permettre de se procurer les services de recherche dont il aura besoin, pourvu qu'il respecte les directives émises par le Bureau de la régie interne en matière financière.

Un comité ne peut être tenu responsable que dans la mesure où il a l'autorité voulue pour choisir lui-même les personnes ou les organismes avec lesquels il passe des contrats de recherche. De même, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les comités arrivent à bien connaître les attachés de recherche oeuvrant dans le domaine qui les intéresse et à juger de leurs compétences respectives. La Chambre a récemment nommé un coordonnateur de la recherche, à titre temporaire, avec pour tâche de conseiller les comités sur les services de recherche disponibles. Ces conseils seront sans doute d'un précieux secours au fur et à mesure que les comités s'organiseront et tenteront de déterminer leurs besoins en personnel.

Lors de notre visite à Westminster, nous avont noté la tradition qui veut que les professionnels offrent leurs services aux comités parlementaires à des prix modestes. Vu nos recommandations visant à augmenter les pouvoirs et le prestige des comités, nous espérons qu'une tradition semblable s'établira au Canada.

Conclusion

Si les modifications que nous proposons au rôle, aux pouvoirs, à la structure, à la composition et à la gestion des comités permanents sont adoptées, la Chambre des communes s'en trouvera métamorphosée. Dégagés de la tutelle de l'exécutif et dotés de pouvoirs réels, le président et les membres des comités seront au premier plan de la scène parlementaire.

CHAPITRE V

L'examen des nominations par décret

On voudrait dire aux membres d'un comité ou à des députés: «On vous donne un mandat important, celui de choisir ou d'aider le premier ministre à choisir». Je ne suis pas certaine que le premier ministre n'aimerait pas la formule, parce que cela doit peser lourd sur les épaules de quelqu'un que d'avoir à choisir tout ce beau monde et de ne pas se faire critiquer par la suite.

Lise Bourgault,
députée d'Argenteuil—Papineau

La démocratie parlementaire franchit une étape décisive lorsque les Communes britanniques obtinrent le droit de conseiller la Couronne sur le choix des ministres. La plupart des prérogatives de la Couronne sont maintenant exercées suivant l'avis des ministres qui, individuellement et collectivement, sont responsables devant le Parlement.

Le rôle de l'État ayant pris de l'ampleur, de nombreux postes publics ont été créés et sont maintenant pourvus par décret. Il est impossible de déterminer avec exactitude le nombre de ces nominations mais il s'agit sans doute de plusieurs milliers. Dans presque tous les cas, le Parlement ne peut se prononcer sur celles-ci, faute d'un mécanisme approprié. Les nominations par décret se répartissent en plusieurs catégories, notamment les hauts fonctionnaires du Parlement, les juges, les ambassadeurs et les hauts-commissaires, les hauts fonctionnaires, les présidents et les administrateurs des sociétés de la Couronne, et les personnes nommées à divers organismes de réglementation, agences et tribunaux.

Plus d'un premier ministre a été sévèrement critiqué pour avoir nommé des personnes à certains postes publics. C'est pourquoi nous croyons qu'il est dans l'intérêt de tous — premiers ministres, partis d'opposition, députés et candidats à ces postes — de trouver un mécanisme permettant aux députés et au public de participer à ce processus sans contrevenir aux principes fondamentaux de notre système politique.

Au cours de nos audiences, nous avons demandé à de nombreux témoins ce qu'ils pensaient d'un examen des nominations par décret. Tous ont convenu que c'était une

question délicate pour les députés et les ministres, mais aucun n'a pu nous offrir de solution ni même de suggestion.

Nos discussions sur ce sujet ont confirmé la complexité du problème et il a fallu faire bien des compromis de part et d'autre. Nous croyons cependant que nos recommandations seront bien reçues par toutes les parties et qu'elles contribueront à rehausser le rôle du Parlement.

Les leçons à tirer du système américain

Lors de notre voyage à Washington, nous avons eu l'occasion d'étudier la procédure de recommandation et d'approbation des nominations faites par le Président. Cette procédure (à laquelle ne participe pas la Chambre des représentants) prévoit le renvoi de certaines nominations au comité permanent compétent du Sénat. Le comité sénatorial étudie généralement la question en public mais il peut, suite à un vote majoritaire, en débattre à huis clos. Dans ce cas, toutes les séances ultérieures consacrées à l'étude de la nomination se déroulent également à huis clos. Le comité tient des audiences pour examiner les qualifications du candidat et fait ensuite rapport de ses conclusions au Sénat. C'est alors au Sénat de recommander et d'approuver la nomination. Si aucune décision n'est prise avant la fin de la session, le Président doit renouveler la nomination à la session suivante. Sur le plan statistique, le nombre de rejets catégoriques est minime, mais, pour diverses raisons, certaines candidatures sont retirées et certaines nominations ne sont pas confirmées.

Une des critiques formulées à l'endroit du système américain porte sur le nombre considérable de nominations qui, en théorie, peuvent être étudiées. La Constitution des États-Unis confère expressément au Sénat un pouvoir de recommandation et d'approbation en ce qui concerne la nomination des ambassadeurs, des ministres, des consuls et des juges de la Cour suprême. De plus, de nombreuses lois prévoient une procédure semblable pour les nominations et les promotions des titulaires de certains postes de la fonction publique, de commissions et d'autres organismes.

On déplore aussi le fait que la minutie de l'examen varie d'un comité à l'autre et que la plupart d'entre eux ne disposent pas de normes écrites. Les candidatures ne sont donc pas toutes étudiées avec la même rigueur. Toutefois, les comités évaluent normalement les candidats selon leurs compétences respectives et en fonction de certains critères. Par exemple, le Comité des affaires gouvernementales a adopté pour ligne directrice :

> de confirmer le candidat dans les fonctions du poste auquel il a été désigné s'il est réputé posséder l'intégrité et les qualifications nécessaires de par sa formation, ses études ou son expérience.

Certains comités exigent certains renseignements sur les candidats, tels que des relevés financiers, des profils biographiques ou une évaluation des services de sécurité. Le Comité des affaires judiciaires affecte spécialement des employés aux enquêtes sur les candidats. Le Comité des affaires gouvernementales désigne un enquêteur principal et un enquêteur issu de la minorité à qui il confie des tâches précises. Certains comités préparent des questions qu'ils présentent par écrit aux candidats au moment de l'entrevue. La plupart laissent s'écouler un certain temps entre la présentation de la

candidature et le début des audiences dont ils limitent la durée. Cependant, comme il est rare que les comités déposent un rapport sur un candidat, le processus a été l'objet de certaines critiques.

Les grands problèmes que posent le système américain peuvent se résumer ainsi : trop de nominations sont soumises à ce processus; les comités n'ont tendance à se réunir que pour les nominations susceptibles d'attirer beaucoup de publicité; le processus même dissuade certaines personnes hautement qualifiées d'accepter ces postes.

Si nous adoptions ce processus d'examen des nominations par décret, nous risquerions de connaître les mêmes problèmes. En outre, certains pourraient y voir un moyen de décharger les ministres de leurs responsabilités puisque le pouvoir de faire des nominations est une prérogative exclusive de l'exécutif. De plus, s'il advenait que les nominations soient considérées comme des questions de confiance, elles renforceraient la discipline de parti — ce qui irait à l'encontre des recommandations que nous avons faites dans les chapitres précédents.

L'examen de *toutes* les nominations par décret pourrait donner à certaines une importance qu'elle ne méritent pas. Mais si quelques nominations seulement sont passées en revue, quels critères devront être utilisés pour distinguer les nominations qui seront examinées de celles qui ne le seront pas? Une telle distinction ne donnerait-elle pas l'impression que les nominations non examinées concernent des postes plus indépendants dont les titulaires ne sont pas aussi rigoureusement tenus de rendre des comptes?

Bien que nous prévoyions certaines objections, nous demeurons convaincus qu'un examen des nominations par décret présente plus d'avantages que d'inconvénients. Le gouvernement sera forcé de faire un choix judicieux pour éviter les situations embarrassantes. Ce genre de mécanisme est une des forces et une des garanties du régime de gouvernement responsable. La relation qui existe depuis longtemps entre le Parlement et l'exécutif ne se fonde pas seulement sur les mécanismes d'approbation, de rejet ou de modification, mais aussi sur l'effet que peut avoir une mauvaise publicité.

La Chambre des communes existe pour représenter la population du Canada, pour légitimer l'autorité de l'exécutif et pour demander des comptes du gouvernement. Elle doit avoir les outils nécessaires pour s'acquitter de son mandat. L'examen des nominations est un de ces outils.

L'examen des nominations par la Chambre

Nos recommandations sur l'examen des nominations faites par le gouvernement s'appuient sur les principes suivants :

- Toute procédure de nomination vise d'abord à trouver les personnes les plus compétentes et à faciliter leur entrée en fonctions.
- Il est fondamental pour la survie de notre système politique que le public considère les nominations comme n'étant pas seulement du favoritisme.
- Malgré ces principes, il existe, à l'heure actuelle, de bonnes raisons pour exclure certaines nominations du processus d'examen.

- Les autres nominations exigent un examen plus ou moins approfondi. Nous les avons classées par catégories et proposons un mécanisme d'examen pour chacune d'elles.

Les sous-ministres

Bien que les sous-ministres jouissent de vastes pouvoirs, ils peuvent être surveillés de près par leurs ministres, qui eux sont responsables devant le Parlement. Néanmoins la plupart des sous-ministres ont une grande marge de manoeuvre et leur style d'administration peut influencer l'orientation d'un ministère. Puisque les comités permanents sont appelés à jouer un plus grand rôle dans l'examen des activités du gouvernement, il leur faudra examiner la nomination des sous-ministres et s'interroger sur leurs conséquences.

5.1 Lorsqu'une personne est nommée à un poste de sous-ministre, le comité permanent concerné pourra l'inviter à comparaître et à répondre aux questions qu'il juge opportun de lui poser.

Ces questions ne devront pas se limiter à l'administration, mais pour éviter que ne soient divulguées des «confidences ministérielles», nous suggérons que la comparution ait lieu le plus tôt possible après la nomination.

5.2 Le nom d'une personne nommée sous-ministre d'un ministère devra être déposé sur le Bureau de la Chambre dès sa nomination. Le comité permanent concerné pourra convoquer le sous-ministre dans les trente jours de séance qui suivent.

Le comité aura le pouvoir de mener une enquête sur la personne nommée. Il lui faudra remettre un rapport à la Chambre dans les dix jours de séance qui suivront le début de son enquête.

Les sociétés de la Couronne

Nous convenons que les sociétés de la Couronne doivent être indépendantes à divers degrés. Bien qu'elles rendent compte à la Chambre par leurs états financiers — comme toute société rend compte à ses actionnaires — on ne peut tenir un ministre directement responsable de leur administration. C'est pourquoi il importe que les députés aient l'occasion de donner leur avis sur les nominations au moment où elles sont faites.

5.3 Toute nomination par décret à des sociétés de la Couronne devra être soumise à la même procédure que celle qui régit les nominations des sous-ministres.

Les organismes de réglementation

Les organismes de réglementation, les tribunaux et les commissions n'ont pas de structure uniforme. En 1980, une étude de la Commission de réforme du droit du Canada a classé ces organismes selon le contrôle (ou l'absence de contrôle) exercé par l'exécutif sur leurs décisions. À cause de la diversité des organismes de réglementation, il est extrêmement difficile de les classer d'autant plus que les modalités prévues par les lois qui les régissent sont souvent mises en pratique différemment.

Néanmoins, nous croyons qu'il est possible de relever quelques agences de réglementation sur lesquelles l'exécutif a très peu de contrôle. Tout comme la Commission de réforme du droit, nous croyons que ces agences sont : le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie.

Les personnes nommées à ces agences réglementent ce que nous regardons à la télévision, la façon dont nous voyageons et ce qu'il en coûte, la production du pétrole et les personnes qui en sont chargées et nombre d'autres domaines qui touchent la vie quotidienne des Canadiens et des Canadiennes.

Vu l'influence qu'ont ces organismes et le peu de contrôle qu'exercent sur elles les ministres, nous croyons que le nom des personnes qui y sont nommées devrait être soumis au comité pertinent de la Chambre des communes, et qu'un rapport défavorable du comité à leur endroit devrait constituer un veto à cette nomination. Dans notre système de gouvernement responsable, qui repose sur des précédents et des ententes non écrites, nous ne croyons pas qu'une mesure législative comme la *Loi sur les nominations de la Couronne* soit nécessaire, bien que l'on puisse en étudier l'opportunité dans l'avenir.

5.4 Le nom des personnes nommées au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, à la Commission canadienne des transports et à l'Office national de l'énergie devra être déposé sur le Bureau de la Chambre immédiatement après la nomination. On considérera que ces nominations ont été renvoyées au comité permanent pertinent pour une période n'excédant pas trente jours de séance, sitôt après leur dépôt à la Chambre. Pendant cette période, le comité pourra entendre des témoins ou inviter les personnes désignées à répondre à ses questions. Si le comité ne fait pas rapport à la Chambre dans les trente jours de séance, on considérera qu'il approuve la nomination. Un rapport défavorable ne constituera pas une question de confiance mais le gouvernement devra annuler la nomination.

Les hauts fonctionnaires de la Chambre des communes

Nous croyons que les nominations des hauts fonctionnaires de la Chambre des communes, tels que le greffier et le sergent d'armes, devraient être soumises à un comité de la Chambre.

5.5 Les nominations par décret des personnes au service de la Chambre des communes devront être renvoyées immédiatement au Comité permanent des opérations du gouvernement et être soumises à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des organismes de réglementation (Recommandation 5.4).

Autres nominations

Plusieurs personnes nommées par décret relèvent de la Chambre ou du Parlement; il s'agit du directeur général des élections, du vérificateur général, du commissaire à la protection de la vie privée, du commissaire à l'information, du commissaire aux droits

de la personne, du commissaire aux langues officielles, du bibliothécaire parlementaire et du bibliothécaire parlementaire adjoint.

5.6 Toute nomination de personnes relevant de la Chambre ou du Parlement devra être renvoyée au comité permanent compétent et devra être soumise à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des agences de réglementation (Recommandation 5.4).

Conclusion

En présentant des recommandations au sujet de l'examen et de la confirmation de certaines nominations, nous nous aventurons sur un terrain inexploré. Mais si ces recommandations sont acceptées et si elles s'avèrent pratiques, la Chambre pourra envisager de les appliquer à d'autres organismes de réglementation. Si, par contre, le mécanisme ne fonctionne pas ou s'il est utilisé par certains pour faire obstruction aux travaux des comités, nous nous serons alors mépris sur le désir de nos collègues de procéder à une véritable réforme de notre Chambre des communes.

Les députés ne devraient pas conclure que l'examen des nominations ne sera jamais qu'une réponse partielle à la grande question de la responsabilité de l'exécutif. L'État moderne étant si vaste, si omniprésent et si complexe, les ministres et les députés risquent fort de ne plus être les maîtres à bord. C'est à eux d'éviter cela par tous les moyens à leur disposition.

De toutes les questions que nous avons examinées, celle-ci fut de loin la plus difficile. Mais c'est un domaine où l'on peut effectuer le genre de changements que les députés de tous les partis souhaitent voir. Nombreux furent les témoins qui parlèrent de la nécessité d'un changement d'attitude; mais les attitudes ne se modifieront que si l'on met en place des procédures nouvelles et dignes de foi.

CHAPITRE VI

L'examen des décrets-lois

Le contrôle des décrets-lois par le Parlement n'est possible que si les Chambres ont le pouvoir de révoquer ces mesures.

L'hon. Eugene Forsey, c.p.

L'une des tâches du Parlement est de s'assurer que les Canadiens et les Canadiennes ne sont soumis à aucune obligation légale qui n'ait été approuvée par lui-même — ou par l'exécutif avec son autorisation. Bien que le Parlement délègue à l'exécutif le pouvoir de légiférer, les députés peuvent exiger de ce dernier qu'il lui rende compte de l'exercice de ce pouvoir.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires permet au Parlement d'examiner les décrets-lois mais on est encore loin d'un véritable contrôle parlementaire.

Les comités législatifs que nous avons proposés dans notre premier rapport devront se pencher, entre autres, sur les clauses habilitantes des projets de loi, c'est-à-dire sur les dispositions qui confèrent à l'exécutif ou aux organismes de réglementation le pouvoir d'adopter des mesures ayant force de loi. Il leur faudra, à l'occasion, signaler à la Chambre que telle clause est trop vague, que telle autre confère trop de pouvoirs ou que telle autre encore autorise à faire des règlements à effet rétroactif. Le comité législatif chargé d'étudier un certain projet de loi pourra suggérer que toute la clause habilitante soit renvoyée au Comité mixte permanent des règlements et autres textes règlementaires.

On sait que de nombreux règlements traitent de certaines questions de principe qui ne sont jamais discutées à la Chambre des communes. Aussi suggérons-nous d'habiliter les comités permanents de la Chambre à examiner les principes et les mérites des règlements d'exécution des lois. Cet examen pourra être effectué par un comité permanent de sa propre initiative ou à la demande du comité mixte. Il est important que les comités permanents procèdent à un tel examen pour éviter que les gouvernements ne présentent au Parlement des projets de loi squelettiques et que l'exécutif n'émette ensuite des règlements qui en révèlent la véritable teneur.

Il est vrai que le Comité mixte passe en revue bon nombre de décrets d'administration publique et de règlements, mais il est temps de donner à la Chambre les moyens d'agir.

6.1 La Chambre des communes devra adopter une procédure obligatoire de ratification ou de révocation des décrets-lois et des règlements adoptés en vertu d'une loi du Parlement.

6.2 Tout décret-loi ou règlement adopté en vertu d'une loi du Parlement sera renvoyé au comité permanent compétent et au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Les co-présidents du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires nous ont présenté un mémoire et ont recommandé l'adoption de procédures de révocation et de ratification par le Sénat et la Chambre des communes. Ces recommandations, présentées à l'annexe 3, donnent une idée du genre de procédures que nous envisageons.

L'adoption de ces recommandations par la Chambre des communes limitera le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et donnera à la Chambre un moyen d'examiner non seulement les projets de loi mais aussi l'exercice du pouvoir discrétionnaire des ministres lorsqu'ils prennent des décrets-lois.

CHAPITRE VII

La réforme de la procédure

Nous devrions avoir un système qui fasse subir une série de tests aux projets de loi émanant des députés afin qu'ils y gagnent en qualité. Un projet de loi qui aurait survécu à cette épreuve du feu pourrait alors faire l'objet d'une résolution, puis d'un vote. Ajoutons que ces mesures émanant de députés devraient pouvoir contenir des dispositions d'ordre financier.

Albert Cooper,
député de Peace River

La restructuration et l'augmentation des pouvoirs des comités doivent s'accompagner de certains changements à la procédure si l'on veut revaloriser la Chambre des communes et rehausser le rôle et le prestige des députés. Il y a lieu, croyons-nous, d'accroître le pouvoir disciplinaire de la présidence, de redonner aux pétitions toute leur vraie valeur, de trouver un mécanisme qui permette à plus de projets de loi d'initiative parlementaire d'être mis aux voix et de réorganiser l'ordre des travaux de la Chambre. Nous suggérons aussi qu'on limite le nombre des questions écrites et que la réponse à ces questions soit donnée dans un délai prescrit.

Dans leur ensemble, ces changements constituent une réforme en profondeur de notre système parlementaire, et nous croyons qu'ils conduiront peu à peu à une redéfinition de la Chambre comme lieu où les députés débattent avec sérieux les questions politiques.

Le pouvoir disciplinaire de la présidence

Après avoir recommandé que le président de la Chambre soit élu par les députés au scrutin secret, il convient de se demander s'il faudrait préciser et renforcer les pouvoirs disciplinaires de la présidence. Selon le Règlement en vigueur, la seule sanction dont dispose le président dans les cas de conduite inacceptable est de «nommer» le député en cause. L'usage veut que le leader du gouvernement à la Chambre propose ensuite une motion visant à exclure le député de la Chambre, généralement pour le reste de la journée, ce qui est une peine bien peu sévère. Quand une motion en ce sens est mise aux voix, les députés réclament presque invariablement un vote par appel nominal.

Cette façon de procéder comporte deux éléments qui mettent la présidence dans une situation précaire : premièrement, le leader du gouvernement à la Chambre n'est aucunement tenu de proposer une motion visant l'exclusion du député et, deuxièmement, la Chambre n'est pas non plus tenue d'adopter une motion en ce sens. Or, si jamais il n'était pas donné suite à la désignation d'un député, l'autorité du président se trouverait gravement compromise. Dans bien des régimes parlementaires, la présidence dispose de deux sanctions qui ne sont pas consignées dans notre Règlement. Nous croyons que la Chambre devrait les adopter.

La première consiste pour le président à ordonner de son propre chef l'expulsion pour le reste de la séance d'un député qui défie constamment son autorité ou dont la conduite est totalement inacceptable. Le président ne dépend donc pas d'une motion de la Chambre pour sanctionner un député et la peine prévue est moins sévère que celle que suppose la désignation d'un député. La présidence peut néanmoins recourir à la désignation si le député en question refuse de se retirer ou continue à défier son autorité.

Dans les cas où le président juge nécessaire de recourir à la désignation, nous pensons qu'il incombe à la Chambre de décider de l'exclusion d'un député. Une motion à cette effet pourra être présentée par le leader du gouvernement à la Chambre ou par un autre ministre de la Couronne, conformément à l'usage actuel. La motion devra indiquer le nombre de journées durant lesquelles le député sera exclu de la Chambre. Les conditions de la motion seront indiquées par le député qui la propose.

Il restera toujours à la Chambre la possibilité de rejeter la motion, mais nous ne voyons aucun moyen d'éviter ceci. Il faut espérer que la majorité des députés reconnaîtront l'importance d'appuyer l'autorité du président.

L'autre pouvoir qui, à notre avis, doit être confié au président est celui de suspendre la séance ou de l'ajourner jusqu'au prochain jour de séance, dans les cas de désordre grave et généralisé. Car il peut arriver — heureusement assez rarement — que le désordre soit si généralisé qu'il soit impossible de repérer les coupables. Nous estimons que, dans ces cas-là, le seul moyen de régler la situation est d'accorder au président le pouvoir de quitter le fauteuil afin de rétablir le calme. Le président pourra décider de son propre chef de suspendre la séance pour une durée déterminée ou jusqu'à une certaine heure. L'autre solution consistera à ajourner les travaux jusqu'au prochain jour de séance si le besoin s'en fait sentir.

7.1 Le président de la Chambre devra être habilité à ordonner à un député de se retirer de la Chambre pour le reste de la séance et, en cas de grave désordre, à suspendre la séance ou à ajourner la Chambre.

7.2 La procédure relative au rappel à l'ordre et à la désignation d'un député devra être consignée au Règlement.

L'étape du rapport

Nous sommes d'avis que l'étape du rapport n'est pas utilisée aussi efficacement qu'elle pourrait l'être dans le processus législatif. L'étape du rapport a été intégrée au processus législatif dans le cadre des réformes entrées en vigueur en 1968. Ces réformes

ont entraîné, entre autres, le renvoi de la plupart des projets de loi aux comités permanents après leur adoption en deuxième lecture. L'étape du rapport a été instaurée pour permettre aux députés qui ne participent pas à l'étude en comité d'un projet de loi donné de proposer des amendements au moment de son renvoi à la Chambre. Elle permet aussi au gouvernement de présenter à la dernière minute des amendements de nature technique. Toutefois, l'étape du rapport ne devait pas être une occasion de reprendre l'ensemble des délibérations d'un comité.

Si les partis de l'opposition en sont venus à se servir de l'étape du rapport pour faire de l'obstruction, c'est en réaction contre le traitement réservé à bon nombre de projets de loi controversés à l'étape de l'étude en comité. Cette étape est donc devenue, comme l'a dit un député, un moyen pour l'opposition de se venger d'un gouvernement qui lui refuse toute concession au chapitre des amendements proposés en comité.

Nos recommandations sur l'étape du rapport doivent être considérées dans le contexte global de la réforme du processus législatif. Nous partons du principe que la plupart des projets de loi seront dorénavant renvoyés à des comités législatifs qui pourront consacrer le temps voulu à leur étude article par article et se pencher sur les amendements proposés par l'opposition. Si nos espoirs se réalisent, il ne sera plus nécessaire de se servir de l'étape du rapport comme on l'a fait dans le passé.

Afin d'accélérer l'étape du rapport, on a intégré au Règlement le paragraphe 79(10) que voici:

> Le président a le pouvoir de choisir ou de grouper les modifications ou les articles proposés à l'étape du rapport et peut, s'il le juge à propos, demander à un député qui a donné un avis de modification, de lui donner des explications pour lui permettre de porter un jugement sur l'objet de la modification.

Les présidents qui se sont succédés à la Chambre depuis 1968 ne se sont jamais prévalus de leur pouvoir de choisir les amendements, même s'ils ont exercé le pouvoir de les regrouper en vertu du Règlement.

Le président de la Chambre des communes britannique jouit, lui aussi, du pouvoir de choisir et il y recourt fréquemment. Il peut l'exercer en toute liberté, bien qu'il en use seulement après consultation et conformément à certains principes. Ainsi, il ne saurait choisir un amendement déjà proposé en comité que s'il revêt une importance exceptionnelle et mérite une discussion plus approfondie.

À notre avis, l'étape du rapport prévue dans notre processus législatif ne devra pas être une occasion de ressasser ce qui s'est dit en comité ni d'empêcher indéfiniment l'adoption d'une mesure. Elle devra plutôt permettre de présenter de nouveaux amendements, y compris des amendements touchant l'application de mesures gouvernementales. Aucune modification au Règlement ne sera requise pour atteindre cet objectif. Il faudra cependant que le président exerce son pouvoir de choisir les amendements conformément au paragraphe 79(10) du Règlement.

Nous recommandons, par conséquent, que le président exerce les pouvoirs que lui confère le paragraphe 79(10), conformément à certains principes et après consultation. Tout amendement ayant déjà été présenté en comité ne devra pas être proposé une seconde fois à moins qu'il ne revête une importance exceptionnelle. Ceux visant la mise

en application de mesures gouvernementales devront être systématiquement choisis. Quant aux autres types d'amendements, le président devra se faire conseiller pour déterminer, de concert avec les leaders à la Chambre, quels sont les plus importants aux yeux des partis.

Il devra également consulter chacun des députés qui ont proposé des amendements et exercer le pouvoir que lui confère le paragraphe 79(10) du Règlement pour se les faire expliquer. Le président devra examiner attentivement les amendements proposés pour voir si les arguments invoqués ne pourraient être présentés dans le cadre d'un autre amendement. En règle générale, il devra tenir compte de l'appui que recueillent les amendements à l'étude, de l'importance du but visé, du droit des partis de présenter les amendements qu'ils considèrent les plus importants et du droit des députés de ne pas être laissés pour compte dans le choix des amendements.

Nous reconnaissons l'importance du pouvoir conféré au président en vertu du paragraphe 79(10) du Règlement. Il ne fait aucun doute que ceux qui se sont succédés à ce poste ont hésité à l'utiliser en l'absence de directives précises de la part de la Chambre.

7.3 Nous recommandons que le président exerce le pouvoir que lui confère le paragraphe 79(10) du Règlement pour choisir et grouper les motions d'amendement à l'étape du rapport.

Les mesures émanant des députés

Pour rehausser le rôle des députés, il faudrait, entre autres, modifier en profondeur la procédure relative aux mesures émanant des députés. En effet, la procédure actuelle est telle que la Chambre n'attache pas une grande importance à ces mesures. Aussi les députés sont-ils peu enclins à se prévaloir du droit qui leur échoit par suite du tirage au sort qui détermine l'ordre des affaires émanant des députés. Ce manque d'intérêt tient surtout au fait que ces projets de loi et ces motions se rendent rarement à l'étape de la mise aux voix.

Nos propositions sont conçues pour améliorer certains éléments de la procédure relative à ces mesures. Elles auront pour effet de rendre plus strictes les conditions du tirage au sort, d'élargir la portée des mesures législatives émanant des députés et de garantir la mise aux voix de certains de ces projets de loi et de certaines de ces motions.

Nous proposons d'abord d'élargir la portée des affaires émanant des députés en ne faisant plus de la recommandation royale une condition préalable au dépôt de projets de loi et de résolutions contenant des dispositions à caractère financier. En effet, aux termes de la Constitution, les projets de loi ou résolutions de ce genre ne peuvent être adoptés que s'ils ont fait l'objet d'une recommandation royale, mais rien n'empêche le dépôt de ce genre de projet de loi ou de résolution avant la signification de la recommandation royale. Par ailleurs, le paragraphe 66(2) du Règlement prévoit que toute mesure de ce genre déposée à la Chambre doit être accompagnée de ladite recommandation. La Chambre pourra modifier ce paragraphe du Règlement sans contrevenir à la Constitution.

Si cette réforme est effectuée, un député pourra déposer un projet de loi ou une résolution contenant des dispositions financières et un débat pourra avoir lieu. Si la Chambre décide d'approuver le projet de loi en deuxième lecture ou d'adopter la résolution, il reviendra au gouvernement de décider s'il doit permettre ou non la poursuite du processus en accordant une recommandation royale. Dans la négative, nous recommandons que la procédure s'arrête là, pour la simple raison que faire autrement serait une perte de temps. Le gouvernement conservera donc la mainmise financière, mais la formule que nous proposons permettra de débattre toute une gamme de résolutions et de projets de loi importants émanant des députés et obligera le gouvernement à prendre position sur chaque mesure.

Il faut stimuler l'intérêt des députés si l'on veut que ceux-ci accordent plus d'importance aux mesures d'initiative parlementaire. À l'heure actuelle, tout député peut participer au tirage au sort, qu'il ait ou non un projet de loi ou une motion à présenter. Nous estimons que seuls les députés que auront en main un projet de loi dûment rédigé ou une motion conforme à la procédure devraient participer au tirage. Il devra également y avoir une série de tirages. Les députés ayant tiré les vingt premières places pourront déposer leur projet de loi ou leur motion. Les projets de loi parrainés par les vingt députés ainsi choisis seront présentés et adoptés en première lecture. Tous les députés ayant obtenu un numéro d'ordre devront l'utiliser, faute de quoi ils le perdront. Autrement dit, le député ayant tiré la première place devra s'en prévaloir ou la concéder au député ayant tiré la deuxième, et ainsi de suite.

Nous proposons également l'adoption d'un système de parrainage multiple. Les députés, au nombre maximum de vingt, qui appuient un projet de loi ou une motion seront autorisés à ajouter leur nom à ce projet de loi, ce qui donnera une idée de l'appui dont jouit une mesure. Pour éviter qu'un trop grand nombre de députés ne parrainent une certaine mesure et donnent ainsi l'impression qu'elle est décidée à l'avance, on limitera à vingt le nombre de ses parrains. Seul le député au nom duquel la motion ou le projet de loi est déposé pourra en faire la proposition comme c'est le cas actuellement, à moins que la Chambre n'autorise à l'unanimité un autre député à le faire, et ce, avec le consentement du député parrainant la mesure en question. Le parrainage multiple présente également l'avantage d'éviter le dépôt de nombreux projets de loi portant sur le même sujet. Si un député veut déposer un projet de loi sensiblement analogue à un autre figurant déjà au *Feuilleton*, on lui répondra que sa mesure est irrecevable, mais qu'il peut ajouter son nom au projet de loi ou à la motion déjà au *Feuilleton*, si le nombre de ses parrains ne dépasse pas vingt.

Sur les vingt projets de loi et motions ayant obtenu un numéro lors du premier tirage au sort, six au plus devront être mis aux voix, sans compter les mesures qui auront fait l'objet d'une décision de la Chambre après un débat d'une heure ou moins. Un comité de six députés, représentant proportionnellement tous les partis à la Chambre, sera nommé par le président de la Chambre. Le président du comité sera choisi parmi le groupe de présidents dont nous avons recommandé la création dans notre premier rapport et qui sera constitué sous peu. Le président dirigera les travaux du comité de façon tout à fait impartiale; il viendra s'ajouter aux six députés nommés et la présidence du comité sera confiée à tour de rôle aux membres du groupe de présidents. Ce comité, sera appelé «Comité de sélection des mesures émanant des députés».

Le comité assumera une double fonction. Il choisira les projets de loi et les motions qui devront être mis aux voix s'ils n'ont pas été réglés après une heure de débat et déterminera également la durée du débat consacré à chaque mesure, jusqu'à concurrence de cinq heures.

D'autres tirages au sort auront lieu à mesure que les motions et projets de loi choisis au premier tirage seront réglés. Le nombre de mesures qui pourront alors être tirées au sort sera égal au nombre des mesures que la Chambre aura déjà réglées. De même, le nombre de mesures qui devront faire l'objet d'un vote sera égal au nombre des mesures que la Chambre aura déjà réglées. Les projets de loi et motions qui auront reçu un numéro mais ne seront pas choisis pour la mise aux voix conserveront leur préséance, mais disparaîtront du *Feuilleton* après avoir fait l'objet du débat normal d'une heure, à moins qu'ils n'aient été réglés auparavant. Ceux qui devront être mis aux voix seront débattus pendant les heures consacrées aux mesures émanant des députés. La mise aux voix du projet de loi ou de la motion aura lieu au terme de la période de débat prévue, ou avant si le débat se termine plus tôt.

Pour illustrer notre propos, supposons qu'après le premier tirage au sort, il est décidé que la mesure n° 1 sera mise aux voix et qu'elle pourra être débattue pendant cinq heures. Après la première heure de débat, la mesure sera mise en attente jusqu'à ce que les dix-neufs autres aient été débattues pendant une heure. Elle sera de nouveau débattue pendant une heure, à son tour, aussi souvent qu'il le faudra, jusqu'à ce que les cinq heures de débat soient écoulées, à moins que le débat n'ait été clos avant.

Nous sommes convaincus que le comité dont nous proposons la création s'attirera un certain prestige dans le processus parlementaire. Pour nommer les membres du comité, le président de la Chambre devra consulter les députés plutôt que les leaders parlementaires, et il lui faudra choisir de préférence des députés qui ne figurent pas parmi ceux ayant obtenu un numéro d'ordre au tirage au sort. La composition du comité changera donc de temps en temps, notamment à la suite d'un nouveau tirage au sort.

Il incombera au comité de déterminer les critères de sélection des mesures devant être mises aux voix, et les décisions seront à son entière discrétion. Les députés parrainant un projet de loi ou une motion seront invités à comparaître devant le comité pour expliquer ou défendre leur mesure. L'importance d'une mesure sera sans doute un critère de taille, mais nous espérons que l'appui dont elle jouira n'influera pas trop sur la décision. On a tout lieu de croire que le comité ne rejettera pas systématiquement des mesures moins populaires qui refléteront néanmoins les vues d'une minorité importante. Le comité sera politiquement impartial, ne pensant qu'à favoriser les droits des députés, quel que soit le parti auquel ils appartiennent.

L'une des plus importantes tâches du comité sera de fixer la durée du débat sur chaque projet de loi ou motion. Il est très difficile d'établir des directives précises. En règle générale, on peut penser que toute mesure non controversée ayant la faveur générale n'aura besoin que d'une heure ou deux de débat, tandis que les mesures de fond exigeront probablement le maximum de cinq heures. Bien sûr, la décision reviendra au comité, mais celui-ci devra normalement avoir pour principe qu'un projet de loi ou une motion d'importance ne pourra être mis aux voix sans un débat d'une longueur raisonnable.

Un projet de loi émanant d'un député qui est adopté en deuxième lecture (sauf les projets de loi à caractère financier qui n'auront pas fait l'objet d'une recommandation royale) sera renvoyé à un comité législatif, comme tout autre projet de loi, où son étude ne sera assujettie à aucune limite de temps. S'il fait l'objet d'un rapport à la Chambre, un débat de deux heures sera réservé, s'il y a lieu, à l'étape du rapport et à sa troisième lecture conjointement. Toutes les mises aux voix nécessaires pour disposer du projet de loi commenceront deux heures au plus après le début de l'étude à l'étape du rapport et de la troisième lecture. Pour éviter tout bouleversement de l'emploi du temps parlementaire, nous recommandons que les deux heures de débat prévues (et le temps supplémentaire nécessaire à la mise aux voix) commencent au moment de l'interruption des travaux, n'importe quel jour de séance (autre qu'un vendredi) désigné par le Comité de sélection des mesures émanant des députés.

Pour permettre à plus de députés de participer aux débats sur les mesures d'initiative parlementaire, nous recommandons que la durée des interventions pendant l'heure consacrée à ces mesures soit ramenée à dix minutes.

7.4 L'organisation des affaires émanant des députés doit être modifiée conformément aux dispositions suivantes:

a) Les députés doivent pouvoir déposer des projets de loi contenant des dispositions d'ordre financier; ces projets de loi doivent pouvoir faire l'objet d'un débat de deuxième lecture mais ne doivent pas progresser au-delà de cette étape à moins d'être accompagnés d'une recommandation royale;

b) aucun député ne doit participer au tirage au sort pour les affaires émanant des députés à moins qu'il ne soit prêt à présenter une motion ou un projet de loi dûment rédigé;

c) des tirages au sort pour les motions et les projets de loi émanant des députés doivent avoir lieu tout au long d'une session; les vingt premières places doivent être établies par le premier tirage et les députés dont les noms auront été ainsi choisis doivent être tenus de présenter leur mesure au moment venu sans quoi ils perdront leur tour; d'autres tirages devront avoir lieu à mesure que l'on disposera des motions et des projets de loi et le nombre de nouvelles motions devra être égal au nombre d'affaires déjà réglées;

d) tout député appuyant une motion ou un projet de loi doit pouvoir y ajouter son nom, et ce, jusqu'à concurrence de vingt députés; nul député ne peut présenter un projet de loi ou une motion identique (ou presque) à une mesure déjà inscrite au *Feuilleton*;

e) il faut créer un Comité de sélection des mesures émanant des députés composé de six députés nommés par le président de la Chambre et d'un président choisi parmi le «groupe des présidents»; ce comité devra choisir six projets de loi ou motions parmi les vingt mesures tirées au sort et ces six mesures devront faire l'objet d'une mise aux voix si la Chambre ne les a pas réglées au cours de la première heure de débat; le comité devra déterminer aussi le nombre d'heures, jusqu'à concurrence de cinq, pendant lesquelles chaque projet de loi ou motion fera l'objet d'un débat; le comité

devra choisir des projets de loi et des motions supplémentaires parmi les mesures tirées au sort par la suite, pour remplacer en nombre égal celles que la Chambre aura déjà réglées;

f) le comité doit inviter les députés parrainant des projets de loi ou des motions à comparaître devant lui pour expliquer pourquoi leur mesure doit être mise aux voix;

g) tout projet de loi émanant d'un député qui aura été adopté en deuxième lecture et aura été examiné par un comité législatif devra être soumis à deux heures de débat supplémentaires aux fins de l'étude à l'étape du rapport et de la troisième lecture, après quoi, il sera mis aux voix; ces travaux devront avoir lieu après l'heure normale d'ajournement, n'importe quel jour de séance, autre qu'un vendredi, désigné par le Comité de sélection des mesures émanant des députés;

h) la durée des discours pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés doit être réduite à dix minutes.

Les pétitions

Les pétitions adressées à la Chambre des communes constituent un des moyens de communication les plus directs entre le peuple et le Parlement. Cet instrument fort simple permet à la population de faire part à la Chambre de ses inquiétudes sur des questions d'intérêt public. Cependant, tous les efforts déployés pour les préparer et obtenir les signatures nécessaires semblent vains puisqu'il est rare que l'on donne suite aux pétitions après qu'elles aient été présentées et reçues par la Chambre.

Nous estimons que la présentation de pétitions constitue un droit fondamental des citoyens et qu'elles font partie intégrante du processus qui leur permet de s'adresser à leurs élus. Toutefois, la façon dont elles sont actuellement traitées à la Chambre des communes laisse à désirer. Il y aurait lieu de préciser la procédure qui régit les pétitions pour accroître le respect dont ce processus devrait faire l'objet et le rendre plus efficace. Il faut absolument préciser les règles concernant les pétitions, de manière à rendre leur présentation plus uniforme et à assurer que leur fond soit jugé recevable par la Chambre. Par ailleurs, on devrait émettre des lignes directrices au sujet de la formulation de la pétition et des signatures qui y apparaissent.

Nous estimons également que les auteurs de pétitions ont le droit de recevoir une réponse. En Grande-Bretagne, toutes les pétitions jugées recevables sont déposées à la Chambre et le greffier est chargé de les transmettre à un ministre de la Couronne. Toute observation faite par le ministre en réponse à la pétition est déposée sur le Bureau par le greffier de la Chambre et celui-ci en ordonne l'impression à titre de supplément aux *Procès-verbaux*.

Le règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario prévoit que le ministre visé est tenu de répondre à une pétition dans les deux semaines qui suivent sa présentation. Le gouvernement se trouve ainsi obligé, pour le moins, de prendre connaissance du contenu des pétitions.

Nous estimons, par ailleurs, que les députés ne devraient pas être autorisés à présenter de pétitions à la Chambre des communes en leur nom propre. En leur qualité

de représentants élus, ils ont de nombreuses occasions de faire connaître leurs vues. Ils n'ont donc pas besoin de recourir aux pétitions.

7.5 La procédure qui régit les pétitions doit être modifiée de manière à prévoir les dispositions suivantes :

a) toute pétition doit être examinée par le greffier des pétitions sur le plan de la forme et du fond, avant d'être présentée à la Chambre;

b) elle doit être adressée à la Chambre des communes ;

c) elle doit contenir une requête en termes clairs et précis dont l'objet relève de la compétence du Parlement; il n'est pas nécessaire qu'elle contienne les formules traditionnelles;

d) elle peut être manuscrite, dactylographiée ou imprimée, et rien ne doit avoir été effacé ou ajouté entre les lignes;

e) si les signatures d'une pétition sont inscrites sur plus d'une feuille, la requête doit être énoncée sur chacune de ces feuilles;

f) les signatures inscrites sur une pétition doivent être originales et écrites sur la pétition et non pas collées ou reproduites de quelque autre façon;

g) la pétition doit porter la signature d'au moins vingt-cinq électeurs qui ne sont pas des députés.

7.6 Toutes les pétitions reçues par la Chambre seront renvoyées au ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre, et le ministre compétent sera tenu d'y répondre dans les deux semaines suivant leur présentation. La réponse sera déposée sur le Bureau soit par le ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre soit par le ministre compétent.

Les débats d'urgence

Les députés se plaignent fréquemment — et à juste titre — que les délibérations de la Chambre des communes ne portent pas toujours sur des questions d'actualité. Des événements de grande importance se produisent couramment au Canada et, bien qu'ils puissent être soulevés à la période des questions, ils ne font pas nécessairement l'objet d'un débat dans cette assemblée qui est le coeur de la nation.

La tenue de débats d'urgence est prévue par le Règlement de la Chambre, mais, selon le président Bosley, la procédure actuelle ne comporte aucune limite de temps et, en conséquence, peut donner lieu à des tactiques dilatoires. Nous estimons qu'il faut remédier à cette situation.

7.7 Les débats d'urgence devront avoir lieu de 20 heures à minuit et la durée des interventions sera limitée à dix minutes; le député qui proposera la tenue du débat disposera de vingt minutes. On invoquera les dispositions de l'alinéa 8(4)a) du Règlement pour prolonger le débat au-delà de minuit.

Lorsqu'il statue sur la recevabilité d'une motion demandant la tenue d'un débat d'urgence, le président de la Chambre n'est pas tenu de donner ses raisons (voir le

paragraphe 30(7) du Règlement). En pratique, toutefois, le président donne les motifs de sa décision et cela a mené à une accumulation de précédents qui entravent plus qu'ils ne favorisent la tenue de débats d'ugence. Nous incitons donc le président à ne pas donner de raisons dans l'espoir qu'il pourra ainsi permettre davantage de débats lors de situations réellement urgentes. Ceci donnera aux députés l'occasion de discuter des grands sujets de l'heure qui préoccupent les Canadiens et les Canadiennes.

L'ordre des travaux de la Chambre

On nous a fait parvenir de nombreuses recommandations sur l'ordre des travaux de la Chambre au cours d'une journée parlementaire et nous en avons conclu qu'il était temps d'organiser les travaux de la Chambre de façon plus logique.

7.8 Les lundi, mardi et jeudi, une fois la prière faite, la Chambre traitera des affaires courantes puis, celles-ci terminées, passera à l'ordre du jour; après le repas du midi, auront lieu les déclarations des députés, conformément à l'article 21 du Règlement, mais le temps accordé à ces déclarations sera réduit de quatre-vingt dix à soixante secondes pour permettre de donner la parole à plus de députés; cette période durera jusqu'à quinze minutes passé l'heure, comme c'est actuellement le cas et sera suivie de la période des questions orales. À 15 heures, la Chambre reprendra l'ordre du jour.

L'ordre des travaux du mercredi et du vendredi ne sera pas modifié.

Les questions écrites

Le *Feuilleton* est encombré de questions écrites posées par les députés et demandant une réponse par écrit du gouvernement. Comme le gouvernement n'est pas tenu de répondre dans un délai prescrit et comme les députés peuvent poser autant de questions qu'ils le veulent, cette procédure s'est avérée inefficace pour obtenir des renseignements du gouvernement. Dans les assemblées législatives que nous avons visitées, le règlement limite le nombre des questions écrites qui peuvent être posées et les ministres sont tenus d'y répondre dans un certain délai.

7.9 Aucun député ne pourra inscrire au *Feuilleton* plus de quatre questions à la fois; le gouvernement, par la voix du ministre concerné, devra répondre à ces questions par écrit dans les trente jours de séance suivant leur inscription au *Feuilleton*.

Pour éviter que les députés n'essaient de contourner cette règle en posant des questions comportant de nombreuses subdivisions, toutes les questions écrites devront être transmises au greffier pour que celui-ci les soumette à un examen rigoureux sur le plan du fond et de la forme.

7.10 Le greffier de la Chambre aura le droit de refuser ou de scinder les questions qui comprennent plusieurs questions secondaires sans rapport direct avec la question principale.

Les heures de séances des comités permanents

La refonte des comités, proposée dans nos recommandations, obligera les députés à consacrer beaucoup de temps aux travaux des comités et risquera, si l'horaire des séances n'est pas bien réglé, de nuire aux travaux de la Chambre. Les comités législatifs dont nous avons recommandé la création s'occuperont uniquement des projets de loi et, bien souvent, il leur faudra les étudier dans les plus brefs délais. Ces comités devront pouvoir siéger en même temps que la Chambre; mais si les nouveaux comités permanents sont autorisés à en faire autant, le bon fonctionnement de la Chambre en sera gravement compromis.

Lorsqu'on changea l'horaire des séances de la Chambre en 1982, on crut que les députés se consacreraient aux travaux des comités en dehors des heures de séances de la Chambre, notamment en soirée.

7.11 Lorsque la Chambre siège, les comités permanents doivent siéger, non pas pendant les heures de séance de la Chambre, mais entre 9 h et 11 h et entre 20 h et 22 h.

La prière

Nous estimons que la prière récitée à la Chambre au début de chaque jours de séance ne cadre pas avec le caractère pluraliste de la société canadienne. Plutôt que de rédiger une nouvelle prière qui tienne compte de toutes les religions qui se pratiquent au Canada, nous estimons qu'une nouvelle formule devrait être adoptée.

7.12 Le président de la Chambre invitera, à tour de rôle et sur l'avis des parlementaires, un représentant des diverses religions pratiquées au Canada pour réciter une prière au début de chaque jour de séance et le public sera admis dans les tribunes avant la prière.

Rapports des délégations parlementaires officielles

Ces dernières années, le nombre de délégations parlementaires officielles voyageant à l'extérieur du Canada s'est accru. Le travail de ces délégations a une importance non négligeable pour le Canada, et nous déplorons qu'il n'existe aucun mécanisme qui leur permette de faire rapport de leurs travaux à la Chambre des communes.

7.13 Toutes les délégations parlementaires officielles financées par le Parlement canadien devront faire rapport de leurs travaux à la Chambre. Ces rapports seront déposés à la Chambre pendant la période réservée aux rapports de comités. Les députés qui les présenteront pourront faire une brève déclaration.

Circonscriptions vacantes

Lorsqu'un député démissionne ou meurt et que son siège à la Chambre devient vacant, les résidents de sa circonscription se trouvent sans représentant jusqu'à la tenue

d'une élection partielle ou complémentaire. En vertu des lois actuelles, son siège peut demeurer vacant assez longtemps.

Au cours de notre visite à Washington, nous avons été impressionnés par la façon dont la Chambre des représentants a résolu ce problème. Le greffier de la Chambre est chargé d'administrer toute circonscription devenue vacante et d'engager deux des employés de l'ancien député pour répondre aux demandes de la population et assurer une certaine continuité. Un système semblable à celui qui existe à la Chambre des représentants des États-Unis devrait être mis en place à la Chambre des communes du Canada lorsqu'un siège devient vacant.

7.14 Lorsqu'il se produit une vacance à la Chambre, les services offerts à la circonscription continueront d'être fournis par le bureau du greffier et, pour ce faire, le greffier retiendra les services de deux des employés de l'ancien député, l'un à son bureau de circonscription, l'autre à son bureau sur la colline parlementaire.

Nous tenons à signaler que nous ne recommandons cette mesure qu'à titre temporaire pour pouvoir répondre aux besoins des électeurs dépourvus d'un représentant à la Chambre, mais qu'en aucun cas elle ne devrait servir à retarder la tenue d'une élection complémentaire.

CHAPITRE VIII

La réforme administrative

Je pense que les parlementaires auraient tout intérêt à pouvoir compter sur un groupe de gens qui, au lieu de se faire concurrence, se compléteraient dans leurs services.

L'hon. André Ouellet, c.p.,
député de Papineau

En vertu de notre mandat, nous devions également examiner le financement, les installations et les services de soutien mis à la disposition des députés ainsi que l'administration et la gestion de la Chambre des communes. Dans notre premier rapport, nous avons fait un certain nombre de suggestions sur ces questions et nous venons maintenant y ajouter quelques recommandations.

En principe, les députés devraient pouvoir s'occuper des affaires de l'État sans l'aide d'un personnel et avec un minimum de services de soutien. Certains prétendent que le public serait mieux servi par des parlementaires à temps partiel qui conserveraient leur emploi respectif et viendraient à Ottawa quelques mois par année pour participer aux travaux de la Chambre. C'est cependant la tendance inverse que l'on a observée ces trente dernières années. La longueur des sessions exige des législateurs à plein temps, secondés par un bureau à Ottawa et dans leur circonscription et disposant des nombreux services offerts par la Chambre des communes. À notre avis, il ne faut pas compter réduire l'appareil législatif tant que le public continuera à exiger davantage de programmes et de services et que le gouvernement continuera à les assurer. Par contre, nous nous demandons si les ressources existantes sont organisées de façon à faciliter la mise en oeuvre des propositions que nous avons faites dans les chapitres précédents.

L'administration de la Chambre

Au cours de la dernière législature, d'importantes modifications ont été apportées à la gestion interne de la Chambre à la suite d'une étude du vérificateur général. Le gros du travail s'est fait pratiquement à l'insu des députés. Nous sommes d'avis qu'il faut renforcer le droit légitime des députés de contrôler la Chambre des communes.

C'est pour cette raison que, dans notre premier rapport, nous avons proposé la création d'un nouveau Bureau de la régie interne.

Le président de la Chambre continuera à participer aux décisions concernant le fonctionnement du nouveau Bureau puisqu'il en sera le président. Ces dernières années, le président a dû assumer une charge administrative de plus en plus lourde et en est venu à être considéré, injustement à notre avis, comme le «ministre responsable de la Chambre des communes». Une telle perception indique une conception erronée du rôle du président. En fait, les députés doivent non seulement gérer la Chambre, mais sentir qu'ils en tiennent véritablement les rênes. À notre avis, il importe au plus haut point de redonner la prééminence à la Chambre des communes et aux délibérations qui s'y déroulent. Or, cet objectif peut difficilement être atteint si le président doit consacrer la majeure partie de son temps à des questions administratives. Au fur et à mesure de son évolution, le Bureau de la régie interne voudra peut-être examiner les modalités en vigueur en République fédérale d'Allemagne et en France, deux pays où l'on confie une bonne partie des fonctions administratives à des députés autres que le président. Ainsi, le Bureau de la régie interne pourra envisager que le vice-président de la Chambre siège au nombre de ses membres.

8.1 Le Bureau de la régie interne devra examiner les structures administratives du Bundeshaus de la République fédérale d'Allemagne et celles de l'Assemblée nationale de France.

Le rôle des fonctionnaires de la Chambre a également évolué. Bien que, dans notre deuxième rapport, nous ayons recommandé la création d'un poste d'intendant du Parlement, nous tenons à préciser que le sergent d'armes continuera d'être responsable de la sécurité dans les édifices parlementaires.

Le greffier de la Chambre a, pour sa part, été appelé à s'occuper de plus en plus de questions de procédure et nous convenons que la Chambre a besoin d'une telle expertise. Le rôle du greffier devrait en être un de leadership et il devrait inspirer tous les employés de la Chambre. Aussi doit-il être le principal fonctionnaire de la Chambre, tenu de rendre compte à celle-ci et à ses organes de tous les aspects du fonctionnement de la Chambre des communes.

8.2 Le greffier de la Chambre des communes doit être l'ultime responsable de l'administration de la Chambre.

Les changements recommandés dans le présent rapport auront pour effet de modifier sensiblement le fonctionnement de la Chambre des communes et de ses comités. Il en résultera des contraintes nouvelles, et parfois imprévues, pour le personnel de la Chambre. Ainsi, nos recommandations visant à doter les comités d'un budget et d'un personnel permanent représenteront un nouveau défi pour les responsables des services aux comités. La gestion des budgets des comités prendra une toute autre importance. Le rôle des greffiers de comité sera modifié. Les compétences et les connaissances exigées du personnel varieront selon le type de comité : connaissance de la procédure dans le cas des comités législatifs et compétence en gestion dans le cas des nouveaux comités permanents. Les deux types de comités étant complètement différents, il faudra analyser soigneusement leurs besoins en fait de personnel et d'infrastructure.

8.3 Le Bureau de la régie interne devra commander une étude visant à déterminer les ressources humaines et l'infrastructure nécessaires à la mise en oeuvre des modifications que nous proposons au système des comités.

Le légiste et conseiller parlementaire

Les comités législatifs auront besoin d'une aide supplémentaire. Dans leur mémoire conjoint, l'Association du Barreau canadien et la Commission de réforme du droit du Canada nous ont signalé l'insuffisance des services juridiques actuellement prévus pour les comités. En effet, depuis un certain nombre d'années, le Bureau du légiste et conseiller parlementaire n'arrive pas à répondre à toutes les demandes des députés. Le recrutement est d'autant plus difficile que la rémunération est inférieure à celle offerte par le ministère de la Justice.

Nous sommes d'avis que le nouveau Bureau de la régie interne devra veiller à ce que les députés disposent des services juridiques dont ils ont besoin. Le légiste et conseiller parlementaire devra avoir à répondre à la Chambre et au Bureau de la régie interne de la prestation de services juridiques complets à la Chambre des communes et aux députés. Comme les mesures émanant des députés prendront une toute autre importance, il faudra s'assurer que les projets de loi sont rédigés en bonne et due forme. Les comités législatifs auront besoin de personnel pour examiner et modifier les projets de loi. De temps en temps, les comités permanents auront besoin de services juridiques pour effectuer des enquêtes ou rédiger des projets de loi. Comme les services requis ne pourront être assurés exclusivement par le personnel permanent, il faudra déterminer les mesures à prendre pour répondre à la demande.

8.4 Le Bureau de la régie interne devra examiner le nouveau rôle du Bureau du légiste et conseiller parlementaire en vue d'en accroître l'effectif permanent et de rajuster les taux de rémunération en fonction de l'échelle salariale en vigueur au ministère de la Justice. En faisant cette recommandation, nous sommes conscients que le Bureau du légiste et conseiller parlementaire devra être autorisé à retenir et à coordonner les services d'employés temporaires afin de remplir ses nouvelles fonctions.

La coordination des services aux députés

Nous avons fait des recommandations qui nécessiteront un personnel et des services supplémentaires. Les responsables de divers services à la Chambre nous ont également dit qu'ils avaient besoin d'un effectif accru pour répondre aux besoins des députés. Ils ont peut-être tout à fait raison, mais avant de recruter du personnel, il serait important, à notre avis, de savoir si les services existants sont organisés et utilisés aussi efficacement que possible.

Il semble y avoir très peu de coordination ou de consultation entre les trois organismes responsables des services au Parlement : le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement. Bien que nous n'ayons pas fait d'enquête exhaustive, il semble que certains services font double emploi, notamment en ce qui concerne l'informatique, la recherche et l'administration. Les ressources existantes pourraient-elles être utilisées de façon plus rationnelle de sorte qu'il soit possible d'ajouter de nouveaux services?

8.5 Le Bureau de la régie interne devra effectuer une enquête sur les services offerts aux députés et aux sénateurs en vue d'éliminer le double emploi et de fournir aux députés un service prompt et satisfaisant.

Outre l'utilisation des services existants, nous estimons qu'il convient d'examiner les services de recherche offerts aux députés et aux comités. Nous savons que le personnel qui aura une expérience des comités parlementaires sera très en demande. À cet égard, nous avons reçu un mémoire du bibliothécaire parlementaire et nous avons été à même de prendre connaissance des services de recherche offerts aux membres de quatre autres assemblées nationales.

Il faudra effectuer une étude sur la réorganisation des services de recherche et notamment sur les moyens de réunir, dans un Service de recherche parlementaire, tous les experts qui s'occupent actuellement des travaux des comités, tant ceux de la Direction des comités et de la législation privée que ceux du Secrétariat des relations parlementaires, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, de la Direction des recherches pour le Bureau et des autres services de la Chambre.

Des séances d'information à l'intention des députés et du personnel

Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu d'organiser sur une base permanente des séances d'information sur les principes et le fonctionnement des institutions parlementaires, semblables à celles qu'offre la Bibliothèque du Congrès à Washington. Des séances réunissant des personnes-ressources, tant des services parlementaires que de l'extérieur, seraient particulièrement utiles aux nouveaux députés et à leur personnel. À Washington, cette espèce «d'université de la Colline» s'adresse à tous les éléments de la communauté législative; chez-nous, l'établissement d'un tel milieu d'apprentissage ne manquerait pas d'avoir à long terme une influence favorable sur le processus politique.

8.6 La Bibliothèque du Parlement devra offrir des séances d'information à l'intention des députés et de leur personnel.

L'intimité des antichambres

Le fait d'admettre dans les antichambres des personnes autres que des députés, comme cela se fait depuis quelques années, empêche les députés de discuter librement et constitue une entrave à leur activité.

8.7 Seuls les députés de la Chambre des communes seront admis dans les antichambres. Les chefs des partis politiques officiellement reconnus et leur leader à la Chambre ne pourront être accompagnés que d'un adjoint législatif chacun.

Par ailleurs, nous sommes conscients que les trois partis politiques se partagent l'antichambre réservée à l'opposition. L'aménagement actuel ne permet pas aux partis de tenir des réunions ou des discussions privées.

8.8 L'antichambre réservée à l'opposition devra être aménagée de façon à assurer une certaine intimité aux persones qui la partagent.

CHAPITRE IX

La télévision au Parlement

Nous n'avons pas discuté de la possibilité d'un hansard électronique, mais bien d'une simple modification des règlements pour permettre à la télévision de diffuser les délibérations des comités.

Jack Ellis,
député de Prince Edward—Hastings

C'est par la télévision, entre autres, que nous sommes sensibilisés aux travaux du Parlement. Il fallut des années d'étude et de discussion avant que la Chambre des communes n'entreprenne de télédiffuser ses débats en direct à l'automne de 1977, mettant ainsi en application les recommandations d'un comité de tous les partis dirigé par le président de la Chambre. Le comité s'inquiéta naturellement de l'effet qu'aurait la télévision sur les travaux de la Chambre. La Chambre adopta des lignes directrices qui prévoyaient, entre autres choses, un «hansard électronique»; tous les travaux furent télédiffusés et gardés en archives sous la direction de la Chambre. Il fut également décidé que la caméra ne serait dirigée que vers le député ayant la parole. Bien que la télédiffusion des débats ait connu un grand succès dans l'ensemble, nous avons entendu des députés et des témoins dire qu'il était temps de réexaminer la façon dont on filme et diffuse les délibérations parlementaires.

Nouvelles lignes directrices

Les auteurs des lignes directrices adoptées en 1977 ne savaient pas exactement quelle incidence la télédiffusion aurait sur le fonctionnement de la Chambre et sur le comportement des députés; en outre, on craignait que le film ne soit utilisé hors contexte pour gêner un député ou donner une fausse idée de ce qui se passait à la Chambre.

L'expérience des huit dernières années a prouvé que la télédiffusion des débats a entraîné bien peu de changements. Par exemple, les députés applaudissent au lieu de frapper sur leur pupitre pour manifester leur approbation et ils changent de place pour

combler les sièges derrière la personne qui parle. Toutefois, les efforts faits pour donner l'impression que le député ne s'adresse pas à une Chambre vide n'ont pas été véritablement fructueux.

En fait, personne n'est véritablement dupe; ce jeu de chaises musicales ne fait qu'ajouter un élément artificiel qui n'aurait aucune raison d'être si le grand public était mieux informé des multiples raisons pour lesquelles un député n'est pas toujours présent en Chambre.

9.1 Le Comité permanent de la procédure et des privilèges devra examiner les lignes directrices concernant la télédiffusion des débats.

La télédiffusion des délibérations des comités

Nous abordons maintenant une autre question difficile. Les délibérations des comités doivent-elles être télédiffusées et, le cas échéant, de quelle façon? Dans notre deuxième rapport, nous avions recommandé la radiodiffusion des délibérations des comités, mais avions suggéré de reporter toute décision sur la télédiffusion de ces travaux tant que nous n'aurions pas mis au point notre nouveau système de comités.

Les arguments en faveur de la télédiffusion des délibérations des comités sont pratiquement les mêmes que ceux en faveur de la télédiffusion des délibérations de la Chambre des communes. Aux États-Unis, les délibérations des comités de la Chambre des représentants ont été télédiffusées bien avant que la Chambre n'autorise la télédiffusion de ses propres travaux. Cela n'a rien de surprenant, car dans le régime présidentiel américain, les comités jouent un rôle beaucoup plus important que chez nous. Même si le système de comités proposé dans le présent rapport est accepté, nos comités parlementaires ne seront toujours pas aussi influents que les comités du Congrès. Néanmoins, ils seront beaucoup plus dynamiques qu'ils le sont actuellement et c'est probablement là l'argument le plus convaincant en faveur de la télédiffusion des délibérations des comités.

Nous avons reçu de nombreux mémoires de députés et d'autres personnes en faveur de la télédiffusion des délibérations des comités. Mais nous sommes aussi conscients du coût d'une telle entreprise. Nous avons tenu compte de ces facteurs en formulant nos recommandations.

9.2 Certaines salles où se réunissent les comités devront être conçues et équipées pour la télédiffusion de leurs délibérations.

9.3 Les caméras des chaînes de télévision devront pouvoir téléviser les débats à partir d'emplacements réservés; les chaînes pourront s'entendre entre elles pour réduire le nombre de caméras.

9.4 Un agent des relations avec les médias devra être nommé pour coordonner les demandes de la presse en matière de télévision, sous la direction du président de chaque comité. Cet agent relèvera du Comité de liaison des présidents.

Un réseau de télévision parlementaire au Canada

Si les modifications que nous proposons ont pour effet d'intéresser davantage le téléspectateur, l'étape suivante sera d'améliorer le réseau de distribution qui, selon nous, n'est pas aussi dynamique ou créatif qu'il devrait l'être. Les règles qui régissent les commentaires qui précèdent la télédiffusion des délibérations furent établies à une époque où les députés se méfiaient de la présence des caméras de télévision. Aujourd'hui, ces règles sont contraignantes et la présentation est ennuyeuse. Les commentateurs n'y sont pour rien. Ils ne font que se conformer aux directives établies.

On avait cru que l'entrée des caméras à la Chambre et la diffusion d'un «hansard électronique» par satellite aux compagnies de câblodistribution permettrait d'accroître sensiblement la participation des Canadiens à la vie politique de leur pays. Cet espoir ne s'est pas entièrement réalisé. En effet, bien qu'ils soient retransmis en direct, les débats de la Chambre sont diffusés à des heures où la plupart des Canadiens ne peuvent les voir à la télévision. À la fin des travaux quotidiens de la Chambre, la période des questions est retransmise une seconde fois, puis les émissions cessent. Tout un équipement coûteux et tout le réseau restent alors inutilisés pendant de nombreuses heures en attendant la prochaine séance. Lorsque la Chambre ne siège pas, le réseau est complètement fermé et les compagnies de câblodistribution se retrouvent avec un canal inutilisé et improductif. Les abonnés à la télévision par câble s'en plaignent car on gâche ainsi de belles occasions de diffuser des émissions d'information.

Une solution peu coûteuse consisterait à retransmettre les délibérations de la Chambre à d'autres moments de la journée pour rejoindre un auditoire différent. Une autre solution serait de diffuser les débats des comités. Une troisième, de diffuser des productions de l'Office National du Film. Une quatrième serait de s'inspirer de la programmation de la compagnie américaine C-SPAN (*Cable Satellite Public Affairs Network*) qui diffuse à peu de frais des réunions, des conférences et des émissions «lignes-ouvertes» sur des questions d'intérêt public.

Il est temps d'accorder plus de latitude aux commentateurs. On devrait pouvoir donner de meilleures explications des travaux de la Chambre et permettre ainsi d'en mieux faire comprendre la procédure et les usages. Il faudra pour cela reloger dans l'édifice du Centre le studio de Radio-Canada qui se trouve actuellement à plusieurs kilomètres de la colline parlementaire.

9.5 La Chambre des communes devra fournir un studio sur place au service parlementaire de la Société Radio-Canada et elle devra utiliser davantage le réseau de télévision parlementaire.

CHAPITRE X

Mieux faire connaître les institutions parlementaires

C'est avec tristesse que j'ai constaté que la plupart des Canadiens n'ont pas la moindre idée de la façon dont fonctionne notre régime parlementaire. Dans l'ensemble, ils connaissent bien mieux le système américain.

Lorne Greenaway,
député de Cariboo—Chilcotin

En plus des recommandations formulées dans les chapitres précédents, nous pensons qu'on pourrait rehausser le prestige de nos institutions parlementaires en faisant connaître au public, par divers moyens, comment fonctionne la Chambre des communes et ce qu'elle représente.

Un centre d'accueil des visiteurs

Lors de notre séjour à Paris, nous avons appris que les citoyens français qui viennent voir leur député à l'Assemblée nationale peuvent visiter la Chambre des députés sous la conduite d'un guide et se renseigner sur son fonctionnement. Un service de ce genre à la Chambre des communes permettrait aux nombreux Canadiens qui viennent chaque année à Ottawa d'en apprendre beaucoup sur les rouages de leur système parlementaire.

10.1 La Chambre des communes devra ouvrir un centre d'accueil pour les visiteurs. Ce centre devra offrir des visites guidées de la Chambre ainsi que des documentaires audio-visuels dans une salle spéciale pour donner une idée aussi précise que possible des tâches qu'accomplissent les députés tant à Ottawa que dans leur circonscription. Ces séances d'information devront aussi expliquer le fonctionnement de la Chambre des communes, et offrir aux visiteurs le maximum de renseignements sur la Chambre des communes.

Une nouvelle cérémonie d'assermentation

L'importance que l'on accorde à certaines choses est souvent déterminée par leur valeur symbolique. Prenons, par exemple, la cérémonie d'assermentation d'un nouveau

Cabinet à Rideau Hall, télévisée depuis quelques années d'un océan à l'autre, et celle des députés qui a lieu presque clandestinement dans le bureau du greffier de la Chambre. Rien d'étonnant à ce que la population croit qu'un groupe est important tandis que l'autre ne l'est pas. L'impression que les députés ne comptent pas pour grand-chose — à moins qu'ils ne soient ministres — n'est pas prête à changer dans l'esprit du public et des médias tant qu'elle ne changera pas dans l'esprit des députés eux-mêmes. Nous espérons que nos recommandations permettront, avec le temps, de modifier cette impression.

10.2 Avant le début de chaque législature, tous les députés devront être assermentés au cours d'une cérémonie collective, laquelle devra être radiotélédiffusée à l'échelle nationale. L'assermentation d'un nouveau député élu à la suite d'une élection partielle se fera comme à présent, dans le bureau du greffier de la Chambre des communes. Les députés devront toujours prêter serment individuellement afin de satisfaire aux exigences administratives.

Un programme de stages au Parlement

Depuis plus de dix ans, l'Association canadienne de sience politique, de concert avec la Chambre des communes, organise un programme de stages parlementaires aux termes duquel dix personnes choisies par concours se voient offrir une bourse afin de travailler avec des députés pendant un an. Bien que certains stagiaires aient déjà occupé un emploi, la plupart ont tout juste terminé leurs études. Sans diminuer l'importance de ce programme que nous estimons excellent, nous croyons qu'il y a lieu de l'élargir pour permettre à des fonctionnaires et à des employés d'entreprises privées de travailler pendant un an dans le milieu parlementaire. Cette recommandation a pour but d'offrir à davantage de personnes une occasion d'étudier comment fonctionnent nos institutions parlementaires. Nous ne pensons pas, cependant, que ce programme devrait être subventionné par les contribuables; aussi recommandons-nous que les stagiaires qui y participeront continuent d'être rémunérés par leur employeur. Un programme semblable existe déjà aux États-Unis et s'est révélé très populaire.

10.3 Il y aura lieu de créer un programme de stages au Parlement.

Une association d'anciens parlementaires

Pendant notre visite au Congrès des États-Unis, nous avons rencontré les membres et le personnel de l'Association des anciens membres du Congrès. Le travail accompli par ces anciens politiciens auprès des étudiants et d'autres personnes pour les initier au fonctionnement du Congrès nous a fort impressionnés. Nous nous réjouissons d'apprendre qu'à la suite d'une suggestion que nous leur avons faite à titre privé, certains anciens députés et sénateurs tentent de mettre sur pied une association d'anciens parlementaires fédéraux. Les anciens parlementaires constituent une ressource sous-utilisée, tant dans le domaine de l'éducation que de la représentation, dont le Parlement pourrait tirer profit.

CHAPITRE XI

Un nouveau souffle de vie

Le fruit de la réforme sera un Parlement qui ne suivra ni le modèle traditionnel de Westminster ni celui du Congrès américain, mais qui sera «proprement canadien».

L'hon. James A. McGrath, c.p.,
député de Saint-Jean-Est

Les recommandations contenues dans nos trois rapports à la Chambre auront vraisemblablement un effet tout aussi marqué sur le rôle des députés à la Chambre des communes et sur leur attitude vis-à vis de cette institution. Une fois adoptées, nos recommandations permettront aux députés de participer réellement à l'orientation de la politique. Le Parlement bénéficiera de ce nouvel apport, et les Canadiens verront apparaître une institution entièrement renouvelée et revigorée.

Ces recommandations ne sont que des outils dont pourront se servir les députés pour réformer notre régime parlementaire. L'effet qu'elles auront au bout du compte dépendra des députés eux-mêmes et des partis auxquels ils sont affiliés. Car, à moins d'un changement complet d'attitude de la part de tous ceux qui ont à coeur la politique canadienne, les modifications que nous avons proposées ne donneront que peu de résultats même si elles sont adoptées. Les journalistes, par exemple, seront moins portés à considérer la dissidence comme un signe de faiblesse au sein d'un parti ou comme une atteinte à son leadership. Au contraire, elle pourra être une manifestation de sa force et de sa maturité.

Le nouveau système des comités, le droit de regard sur les nominations par décret et les modifications apportées à la procédure de la Chambre ne permettront pas d'atteindre véritablement les objectifs visés si les députés continuent à voter invariablement avec leur parti. En effet, pour que la réforme parlementaire prenne tout son sens, les députés doivent jouir d'une certaine indépendance tant aux réunions des comités qu'à la Chambre.

Or, les députés ne sauraient se prévaloir de cette indépendance que dans la mesure où les dirigeants de tous les partis politiques leur feront clairement savoir qu'ils sont

disposés à payer le prix qu'il faudra pour revigorer la Chambre et en faire une institution efficace et compréhensible aux yeux des Canadiens et des Canadiennes.

La formation des partis politiques—et du même coup l'espoir de voir un lien s'établir entre les politiques qu'ils préconisent et leur mise en oeuvre lorsqu'ils accèdent au pouvoir—a été un point tournant de l'évolution de notre système politique. De même, la discipline de parti ne doit pas être perçue uniquement sous son angle négatif. La solidarité du caucus est une convention qui repose sur un principe démocratique important, à savoir le respect des décisions prises de façon démocratique. Nous pensons toutefois, comme la plupart de nos témoins, que la solidarité au sein des partis a trop d'emprise sur la politique canadienne. Nous avons proposé des réformes qui rétabliront dans une certaine mesure l'équilibre entre l'indépendance des députés et leurs obligations à l'égard de leur parti.

La réforme institutionnelle pose un défi de taille, mais il n'est pas impossible. Nous ne pouvons résoudre nos problèmes sans effectuer de changements à nos institutions gouvernementales. Il nous faut trouver le moyen d'ouvrir la porte à de nouvelles idées et à de nouvelles façons de nous gouverner.

Le processus de réforme ne se termine pas avec la publication de notre rapport. Ce rapport est un plan de travail, un outil qui permettra aux députés de définir le rôle de la Chambre des communes pendant le reste de ce siècle et le début du prochain. Nous avons entamé un processus de réforme de nos institutions politiques; continuons au cours des prochaines années à repenser le rôle de nos institutions parlementaires, y compris le Sénat.

Nous exhortons la Chambre des communes et le gouvernement à mettre en application nos recommandations et nous demandons au gouvernement, conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, de donner une réponse globale à ce rapport.

ANNEXE 1

Recommandations

Chapitre 2 Le principe de la confiance

Le Comité fait les suggestions suivantes concernant le principe de la confiance:

- Le gouvernement doit faire preuve de prudence dans la désignation des votes qui mettent en jeu la confiance. Il ne doit considérer comme tels que les votes sur des mesures essentielles à la réalisation de son programme. (page 10)
- La défaite d'une mesure financière est chose sérieuse, mais le gouvernement peut accepter qu'un poste budgétaire soit supprimé ou réduit. Il peut également indiquer qu'un vote ultérieur sera un vote de confiance ou proposer immédiatement un vote de confiance. (page 10)
- Lorsqu'il perd un vote sur une question qui n'est pas essentielle à son programme, le gouvernement n'est aucunement tenu de proposer un vote ni sur une motion de confiance ni sur quelque question de procédure ou motion accessoire. (page 10)
- La perte temporaire de la direction des travaux de la Chambre n'oblige le gouvernement ni à démissionner ni à proposer un vote de confiance. (page 10)
- Dans un parlement où le parti au pouvoir a une majorité importante, la question de la confiance a, en fait, été décidée par l'électorat. À moins d'un revirement complet des loyautés ou d'un bouleversement politique, la confiance dans le gouvernement est d'ores et déjà acquise. Aussi le parti au pouvoir et les autres partis doivent-ils avoir la sagesse de permettre aux députés d'exercer leur jugement sur bien des questions. Le recours trop fréquent aux whips et aux motions de confiance enlèvent de leur valeur à ces deux institutions. (page 10)

Chapitre 4 Le système des comités permanents

4.1 Tous les comités permanents devront avoir pleins pouvoirs pour se pencher, entre autres, sur les questions suivantes et en faire rapport : la raison d'être des ministères; la législation proprement dite; les objectifs des ministères par rapport à leur mandat législatif; les mesures prises en vue de réaliser ces objectifs; les plans de dépenses à court et à long terme des ministères et la mesure dans laquelle ils ont atteint leurs objectifs. (page 18)

4.2 La structure des comités permanents devra correspondre, autant que faire se peut, à la structure de l'administration publique. (page 19)

4.3 La nouvelle structure devra comprendre les comités permanents suivants: (page 19)

Comités permanents

a) — Administration gouvernementale
—Affaires autochtones et du Nord
—Affaires étrangères et commerce extérieur
—Agriculture
—Communications et Culture
—Consommation et Corporations
—Défense et Anciens combattants
—Énergie, Mines et Ressources
—Environnement et Forêts
—Expansion industrielle régionale
—Finances et Affaires économiques
—Justice et Solliciteur général
—Pêches et Océans
—Recherche, Science et Technologie
—Santé nationale et Bien-être-social
—Secrétariat d'État
--Transports
—Travail, Emploi et Immigration (18)

b) —Comité de sélection
—Comptes publics
—Droits de la personne
—Gestion et services aux députés
—Procédure et privilèges (5)

Comités mixtes permanents

c) —des règlements et autres textes réglementaires
—de la politique et des programmes de langues officielles
—de la bibliothèque du Parlement (3)

4.4 La plupart des comités devront se composer de sept membres. Certains comités devront toutefois conserver leur composition actuelle, mais on ne devra pas fixer de minimum au nombre de membres qui siégeront à un comité permanent. Cette réduction entraînera des changements au nombre de députés requis pour convoquer une réunion. (page 20)

4.5 Si l'on veut réduire la taille des comités permanents et leur accorder plus d'indépendance, les secrétaires parlementaires ne devront pas faire partie des comités permanents. (page 20)

4.6 Le système actuel des substituts devra être aboli et il devra incomber à tout membre qui ne peut assister aux réunions d'un comité de se trouver un remplaçant et de communiquer par écrit le nom de cette personne au président du comité. (page 21)

4.7 Le budget principal des dépenses déposé à la Chambre des communes sera renvoyé aux comités permanents concernés sans qu'il y ait lieu de présenter une motion à cet effet. Le groupe des présidents (voir la recommandation 4.14) décidera à quels comités seront renvoyées les prévisions budgétaires principales. Au cours des trente jours qui suivront le début de l'étude de ces prévisions par les comités, chacun de leurs membres pourra poser un maximum de dix questions écrites par catégorie budgétaire aux fonctionnaires du ministère concerné. Les ministères devront y répondre avant le 1er mai. (page 21)

4.8 Le chef de l'opposition aura le droit de repousser de deux semaines la date de clôture de l'étude du budget principal des dépenses d'un ministère de son choix afin de permettre au comité chargé d'examiner le budget de ce ministère de continuer à interroger le ministre et ses fonctionnaires. Pour obtenir cette prolongation, le chef de l'opposition devra en donner avis au moins trois jours avant le 31 mai. (page 22)

4.9 La motion d'adoption du budget principal des dépenses fera l'objet d'un débat lors du dernier jour désigné. Ce débat pourra se prolonger douze heures au plus après l'heure normale d'ajournement. À la fin de ce débat, le président mettra aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer du budget principal des dépenses et de toutes les étapes du projet de loi dont il découle. (page 22)

4.10 On devra présenter un projet de loi qui permette à la Chambre des communes d'imposer des amendes pour outrage au Parlement. (page 22)

4.11 Les ministres devront faire preuve de coopération à l'endroit des comités en autorisant leurs fonctonnaires à comparaître devant les comités qui les convoquent. (page 23)

4.12 On devra faire plus souvent appel aux comités parlementaires pour examiner les avant-projets de loi, pour effectuer des enquêtes générales lorsque la politique n'a pas encore été fermement établie et pour proposer des avant-projets de loi. (page 24)

4.13 Les députés qui déposent le rapport de leur comité à la Chambre pourront donner une brève description des recommandations qu'il contient. (page 24)

4.14 Les présidents des comités permanents constitueront le comité de liaison des présidents. (page 25)

4.15 Chaque comité devra recevoir, dès sa création, une avance de fonds pour planifier et organiser ses travaux. (page 25)

4.16 Le Bureau de la régie interne devra mettre sur pied un secrétariat pour le seconder dans ses activités. (page 26)

4.17 Le président de chaque comité devra avoir les pleins pouvoirs pour dépenser les fonds qui lui sont affectés , dans les limites du budget approuvé et sous réserve des restrictions énoncées dans les lignes directrices du Bureau. (page 26)

4.18 Le Bureau de la régie interne devra charger le contrôleur de mettre au point des mécanismes de documentation et de contrôle budgétaires ainsi qu'un système d'information comptable et de les soumettre à son approbation avant de les mettre en application. (page 27)

4.19 Le Bureau de la régie interne devra déposer périodiquement à la Chambre des communes un rapport détaillé sur les dépenses et les activités des comités. (page 27)

4.20 Le comité de liaison, composé des présidents des comités permanents, devra déterminer le montant des crédits à accorder à chaque comité sans toutefois dépasser le plafond établi par le Bureau de la régie interne. Le montant du financement déterminé comprendra des fonds pour les frais généraux et les projets spéciaux. Une fois ce montant établi, les comités devront dresser et soumettre un budget détaillé au Bureau, qui sera libre d'en approuver ou non les différents postes. (page 27)

4.21 Chaque comité permanent recevra une allocation pour lui permettre de se procurer les services de recherche dont il aura besoin, pourvu qu'il respecte les directives émises par le Bureau de la régie interne en matière financière. (page 29)

Chapitre 5 L'examen des nominations par décret

5.1 Lorsqu'une personne est nommée à un poste de sous-ministre, le comité permanent concerné pourra l'inviter à comparaître et à répondre aux questions qu'il juge opportun de lui poser. (page 34)

5.2 Le nom d'une personne nommée sous-ministre d'un ministère devra être déposé sur le Bureau de la Chambre dès sa nomination. Le comité permanent concerné pourra convoquer le sous-ministre dans les trente jours de séance qui suivent. (page 34)

5.3 Toute nomination par décret à des sociétés de la Couronne devra être soumise à la même procédure que celle qui régit les nominations des sous-ministres. (page 34)

5.4 Le nom des personnes nommées au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, à la Commission canadienne des transports et à l'Office national de l'énergie devra être déposé sur le Bureau de la Chambre immédiatement après la nomination. On considérera que ces nominations ont été renvoyées au comité permanent pertinent pour une

période n'excédant pas trente jours de séance, sitôt après leur dépôt à la Chambre. Pendant cette période, le comité pourra entendre des témoins ou inviter les personnes désignées à répondre à ses questions. Si le comité ne fait pas rapport à la Chambre dans les trente jours de séance, on considérera qu'il approuve la nomination. Un rapport défavorable ne constituera pas une question de confiance mais le gouvernement devra annuler la nomination. (page 35)

5.5 Les nominations par décret des personnes au service de la Chambre des communes devront être renvoyées immédiatement au Comité permanent des opérations du gouvernement et être soumises à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des organismes de réglementation (Recommandation 5.4). (page 35)

5.6 Toute nomination de personnes relevant de la Chambre ou du Parlement devra être renvoyée au comité permanent compétent et devra être soumise à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des agences de réglementation (Recommandation 5.4). (page 36)

Chapitre 6 Les décrets-lois

6.1 La Chambre des communes devra adopter une procédure obligatoire de ratification ou de révocation des décrets-lois et des règlements adoptés en vertu d'une loi du Parlement. (page 38)

6.2 Tout décret-loi ou règlement adopté en vertu d'une loi du Parlement sera renvoyé au comité permanent compétent et au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. (page 38)

Chapitre 7 La réforme de la procédure

7.1 Le président de la Chambre devra être habilité à ordonner à un député de se retirer de la Chambre pour le reste de la séance et, en cas de grave désordre, à suspendre la séance ou à ajourner la Chambre. (page 40)

7.2 La procédure relative au rappel à l'ordre et à la désignation d'un député devra être consignée au Règlement. (page 40)

7.3 Nous recommandons que le président exerce le pouvoir que lui confère le paragraphe 79(10) du Règlement pour choisir et grouper les motions d'amendement à l'étape du rapport. (page 42)

7.4 L'organisation des affaires émanant des députés doit être modifiée conformément aux dispositions suivantes:

a) Les députés doivent pouvoir déposer des projets de loi contenant des dispositions d'ordre financier; ces projets de loi doivent pouvoir faire l'objet d'un débat de deuxième lecture mais ne doivent pas progresser au-delà de cette étape à moins d'être accompagnés d'une recommandation royale;

b) aucun député ne doit participer au tirage au sort pour les affaires émanant des députés à moins qu'il ne soit prêt à présenter une motion ou un projet de loi dûment rédigé;

c) des tirages au sort pour les motions et les projets de loi émanant des députés doivent avoir lieu tout au long d'une session; les vingt premières places doivent être établies par le premier tirage et les députés dont les noms auront été ainsi choisis doivent être tenus de présenter leur mesure au moment venu sans quoi ils perdront leur tour; d'autres tirages devront avoir lieu à mesure que l'on disposera des motions et des projets de loi et le nombre de nouvelles motions devra être égal au nombre d'affaires déjà réglées;

d) tout député appuyant une motion ou un projet de loi doit pouvoir y ajouter son nom, et ce, jusqu'à concurrence de vingt députés; nul député ne peut présenter un projet de loi ou une motion identique (ou presque) à une mesure déjà inscrite au *Feuilleton*;

e) il faut créer un Comité de sélection des mesures émanant des députés composé de six députés nommés par le président de la Chambre et d'un président choisi parmi le «groupe des présidents»; ce comité devra choisir six projets de loi ou motions parmi les vingt mesures tirées au sort et ces six mesures devront faire l'objet d'une mise aux voix si la Chambre ne les a pas réglées au cours de la première heure de débat; le comité devra déterminer aussi le nombre d'heures, jusqu'à concurrence de cinq, pendant lesquelles chaque projet de loi ou motion fera l'objet d'un débat; le comité devra choisir des projets de loi et des motions supplémentaires parmi les mesures tirées au sort par la suite, pour remplacer en nombre égal celles que la Chambre aura déjà réglées;

f) le comité doit inviter les députés parrainant des projets de loi ou des motions à comparaître devant lui pour expliquer pourquoi leur mesure doit être mise aux voix;

g) tout projet de loi émanant d'un député qui aura été adopté en deuxième lecture et aura été examiné par un comité législatif devra être soumis à deux heures de débat supplémentaires aux fins de l'étude à l'étape du rapport et de la troisième lecture, après quoi, il sera mis aux voix; ces travaux devront avoir lieu après l'heure normale d'ajournement, n'importe quel jour de séance, autre qu'un vendredi, désigné par le Comité de sélection des mesures émanant des députés;

h) la durée des discours pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés doit être réduite à dix minutes. (page 45)

7.5 La procédure qui régit les pétitions doit être modifiée de manière à prévoir les dispositions suivantes :

a) toute pétition doit être examinée par le greffier des pétitions sur le plan de la forme et du fond, avant d'être présentée à la Chambre;

b) elle doit être adressée à la Chambre des communes ;

c) elle doit contenir une requête en termes clairs et précis dont l'objet relève de la compétence du Parlement; il n'est pas nécessaire qu'elle contienne les formules traditionnelles;

d) elle peut être manuscrite, dactylographiée ou imprimée, et rien ne doit avoir été effacé ou ajouté entre les lignes;

e) si les signatures d'une pétition sont inscrites sur plus d'une feuille, la requête doit être énoncée sur chacune de ces feuilles;

f) les signatures inscrites sur une pétition doivent être originales et écrites sur la pétition et non pas collées ou reproduites de quelque autre façon;

g) la pétition doit porter la signature d'au moins vingt-cinq électeurs qui ne sont pas des députés. (page 47)

7.6 Toutes les pétitions reçues par la Chambre seront renvoyées au ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre, et le ministre compétent sera tenu d'y répondre dans les deux semaines suivant leur présentation. La réponse sera déposée sur le Bureau soit par le ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre soit par le ministre compétent. (page 47)

7.7 Les débats d'urgence devront avoir lieu de 20 heures à minuit et la durée des interventions sera limitée à dix minutes; le député qui proposera la tenue du débat disposera de vingt minutes. On invoquera les dispositions de l'alinéa 8(4)a) du Règlement pour prolonger le débat au-delà de minuit. (page 47)

7.8 Les lundi, mardi et jeudi, une fois la prière faite, la Chambre traitera des affaires courantes puis, celles-ci terminées, passera à l'ordre du jour; après le repas du midi, auront lieu les déclarations des députés, conformément à l'article 21 du Règlement, mais le temps accordé à ces déclarations sera réduit de quatre-vingt dix à soixante secondes pour permettre de donner la parole à plus de députés; cette période durera jusqu'à quinze minutes passé l'heure, comme c'est actuellement le cas et sera suivie de la période des questions orales. À 15 heures, la Chambre reprendra l'ordre du jour. (page 48)

7.9 Aucun député ne pourra inscrire au Feuilleton plus de quatre questions à la fois; le gouvernement, par la voix du ministre concerné, devra répondre à ces questions par écrit dans les trente jours de séance suivant leur inscription au *Feuilleton*. (page 48)

7.10 Le greffier de la Chambre aura le droit de refuser ou de scinder les questions qui comprennent plusieurs questions secondaires sans rapport direct avec la question principale. (page 48)

7.11 Lorsque la Chambre siège, les comités permanents doivent siéger, non pas pendant les heures de séance de la Chambre, mais entre 9 h et 11 h et entre 20 h et 22 h. (page 49)

7.12 Le président de la Chambre invitera, à tour de rôle et sur l'avis des parlementaires, un représentant des diverses religions pratiquées au Canada pour réciter une prière au début de chaque jour de séance et le public sera admis dans les tribunes avant la prière. (page 49)

7.13 Toutes les délégations parlementaires officielles financées par le Parlement canadien devront faire rapport de leurs travaux à la Chambre. Ces rapports seront déposés à la Chambre pendant la période réservée aux rapports de comités. Les députés qui les présenteront pourront faire une brève déclaration. (page 49)

7.14 Lorsqu'il se produit une vacance à la Chambre, les services offerts à la circonscription continueront d'être fournis par le bureau du greffier et, pour ce faire, le greffier retiendra les services de deux des employés de l'ancien député, l'un à son bureau de circonscription, l'autre à son bureau sur la colline parlementaire. (page 50)

Chapitre 8 La réforme administrative

8.1 Le Bureau de la régie interne devra examiner les structures administratives du Bundeshaus de la République fédérale d'Allemagne et celles de l'Assemblée nationale de France. (page 52)

8.2 Le greffier de la Chambre des communes doit être l'ultime responsable de l'administration de la Chambre. (page 52)

8.3 Le Bureau de la régie interne devra commander une étude visant à déterminer les ressources humaines et l'infrastructure nécessaires à la mise en oeuvre des modifications que nous proposons au système des comités. (page 53)

8.4 Le Bureau de la régie interne devra examiner le nouveau rôle du Bureau du légiste et conseiller parlementaire en vue d'en accroître l'effectif permanent et de rajuster les taux de rémunération en fonction de l'échelle salariale en vigueur au ministère de la Justice. En faisant cette recommandation, nous sommes conscients que le Bureau du légiste et conseiller parlementaire devra être autorisé à retenir et à coordonner les services d'employés temporaires afin de remplir ses nouvelles fonctions. (page 53)

8.5 Le Bureau de la régie interne devra effectuer une enquête sur les services offerts aux députés et aux sénateurs en vue d'éliminer le double emploi et de fournir aux députés un service prompt et satisfaisant. (page 54)

8.6 La Bibliothèque du Parlement devra offrir des séances d'information à l'intention des députés et de leur personnel. (page 54)

8.7 Seuls les députés de la Chambre des communes seront admis dans les antichambres. Les chefs des partis politiques officiellement reconnus et leur leader à la Chambre ne pourront être accompagnés que d'un adjoint législatif chacun. (page 54)

8.8 L'antichambre réservée à l'opposition devra être aménagée de façon à assurer une certaine intimité aux personnes qui la partagent. (page 54)

Chapitre 9 La télévision au Parlement

9.1 Le Comité permanent de la procédure et des privilèges devra examiner les lignes directrices concernant la télédiffusion des débats. (page 56)

9.2 Certaines salles où se réunissent les comités devront être conçues et équipées pour la télédiffusion de leurs délibérations. (page 56)

9.3 Les caméras des chaînes de télévision devront pouvoir téléviser les débats à partir d'emplacements réservés; les chaînes pourront s'entendre entre elles pour réduire le nombre de caméras. (page 56)

9.4 Un agent des relations avec les médias devra être nommé pourcoordonner les demandes de la presse en matière de télévision, sous la direction du président de chaque comité. Cet agent relèvera du Comité de liaison des présidents. (page 56)

9.5 La Chambre des communes devra fournir un studio sur place au service parlementaire de la Société Radio-Canada et elle devra utiliser davantage le réseau de télévision parlementaire. (page 57)

Chapitre 10 Mieux faire connaître les institutions parlementaires

10.1 La Chambre des communes devra ouvrir un centre d'accueil pour les visiteurs. Ce centre devra offrir des visites guidées de la Chambre ainsi que des documentaires audio-visuels dans une salle spéciale pour donner une idée aussi précise que possible des tâches qu'accomplissent les députés tant à Ottawa que dans leur circonscription. Ces séances d'information devront. aussi expliquer le fonctionnement de la Chambre des communes, et offrir aux visiteurs le maximum de renseignements sur la Chambre des communes. (page 59)

10.2 Avant le début de chaque législature, tous les députés devront être assermentés au cours d'une cérémonie collective, laquelle devra être radiotélédiffusée à l'échelle nationale. L'assermentation d'un nouveau député élu à la suite d'une élection partielle se fera comme à présent, dans le bureau du greffier de la Chambre des communes. Les députés devront toujours prêter serment individuellement afin de satisfaire aux exigences administratives. (page 60)

10.3 Il y aura lieu de créer un programme de stages au Parlement. (page 60)

ANNEXE 2

Le coût des comités

Le coût des comités: cas du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

Sommaire

Il est prévu que, lorsque le comité aura terminé ses travaux, ses dépenses totales s'élèveront à 820 891 $. Nous avons inclus dans se montant des frais que la Chambre n'impute généralement pas aux comités. D'après la formule actuelle d'établissement des coûts, les dépenses totales du comité se chiffreraient à 327 576 $. Les postes budgétaires et les types de dépenses qui expliquent cet écart auront des conséquences importantes sur tout nouveau régime de gestion et de budgétisation qui pourra être appliqué aux comités.

Introduction

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a étudié en détail le total des dépenses qui ne lui auraient normalement pas été imputées. Nous espérons que les renseignements suivants seront utiles lorsque sera institué un nouveau système budgétaire pour les comités. De même, nous espérons que les normes de divulgation établies dans le présent rapport seront adoptées pour tous les comités. Le tableau 1 fait état des dépenses engagées par le comité sur la réforme.

Nature et répartition des coûts des activités des comités

Traitements

Le temps des députés est la ressource la plus précieuse de la Chambre des communes. Les travaux des comités ne sont qu'une seule des nombreuses activités qui viennent ronger le peu de temps dont disposent les députés. Si la Chambre veut être en mesure d'évaluer l'efficacité globale de ses comités, elle doit s'interroger sur un point crucial, soit l'utilisation opportune du temps des députés. À cette fin, les données numériques suivantes ont été incluses afin d'en arriver à une évaluation quotidienne du temps des députés.

TABLEAU 1

COÛT TOTAL DES ACTIVITÉS DU COMITÉ SPÉCIAL

Nature des coûts	Total
Traitements	316 761 $
Publicité	48 179
Impression	247 770
Frais de représentation	377
Frais de déplacement	67 937
Contrats	27 995
Traduction	12 000
Divers	6 174
Remboursement des dépenses des témoins	370
Frais généraux variables	62 070
Locaux à bureaux	23 576
Mobilier et matériel	2 103
Servises téléphoniques	2 310
Frais d'aménagement des bureaux	3 270
Total	820 891$

	1984-1985	1985-1986
Traitement des députés	52 800 $	54 600 $
Budget principal	94 200 $	97 000 $
Dépenses totales	147 000 $	151 600 $
Nombre de jours disponibles en un an	300	300
Coût par jour	490 $	505 $

Le nombre de jours disponibles est un facteur important dans le calcul du coût quotidien applicable. Dans les 300 jours répertoriés, on prévoit un jour de congé par semaine et deux semaines de vacances, bien que cela puisse varier d'un député à l'autre.

Pour déterminer le nombre de jours par député qui ont été consacrés à notre comité, nous avons décidé de n'inclure que les heures passées directement aux séances des comités, tant les séances publiques que celles à huis clos, même si les députés ont dû consacrer beaucoup de temps à la lecture de documents et à d'autres travaux préparatoires.

	1984-1985	1985-1986
Nombre de jours consacrés aux séances du comité	52	67
Dépenses totales	25 676 $	33 734 $

TRAITEMENTS

Catégorie d'emploi	Nombre d'emplo-yés	Taux quotidien	Nom-bre de jours	Total
1984-1985				
Coordonnateur[1]	1	400	74	29 600
Attaché de recherche[2]	1	287	32	9 041
Attaché de recherche[2]	1	221	86	19 006
Attaché de recherche[2]	1	270	11	2 970
Greffier de procédure[3]	1	161	1	161
Greffier du bureau[3]	1	257	15	3 853
Greffier adjoint[3]	1	336	20	6 720
Greffier du comité[3]	2	213	79	33 622
Personnel de soutien[1]	1	105	44	4 604
Personnel de soutien[1]	1	75	63	4 725
Personnel de soutien[3]	1	93	64	5 953
Total partiel 1984-1985				120 254 $
1985-1986				
Coordonnateur[1]	1	400	63	25 200
Attaché de recherche[2]	1	298	30	8 954
Attaché de recherche[2]	1	230	55	12 641
Attaché de recherche[2]	1	285	52	14 820
Greffier de procédure[3]	1	180	33	5 938
Greffier du bureau[3]	1	267	18	4 898
Greffier adjoint[3]	1	349	18	6 290
Greffier du comité[3]	2	219	63	27 617
Réviseur	1	300	15	4 500
Traducteur	1	225	25	5 685
Personnel de soutien[1]	1	105	97	10 185
Personnel de soutien[1]	1	75	57	4 275
Personnel de soutien[3]	1	97	63	6 094
Total partiel 1985-1986				137 097 $
Traitements				257 351 $
Plus traitement et dépenses des députés				59 410 $
Total				316 761 $
Total des frais directement imputés au comité (Voir note n° 1)				88 774 $
Total des services offerts gratuitement				168 577 $

[1] Frais imputés au comité aux termes d'un contrat.

[2] Services offerts par la Bibliothèque du Parlement.

[3] Personnel de la Chambre : traitement établi ainsi : traitements et avantages (12 % pour les traitements divisés par 230 jours ouvrables dans l'année.

Traitement des employés

Le comité a recouru aux services d'employés divers. Très peu de ces dépenses sont en réalité imputées au comité et, le cas échéant, on n'y inclut que celles visant les contrats passés expressément pour le comité. Le tableau de la page 75 contient les données numériques pertinentes.

Publicité

Cette somme de 48 179 $ a été affectée à la publication d'avis dans les grands journaux du pays pour inviter les particuliers et les organismes à présenter des mémoires au comité. Elle a été imputée directement au budget du comité.

Impression

Cette catégorie comprend les coûts directs d'impression des fascicules et du rapport final du comité de même que les crédits classés sous la rubrique des frais généraux qui n'ont pas été réaffectés au budget du comité. Les divers services consistaient en l'impression du compte rendu des délibérations du comité dans les deux langues, y compris l'enregistrement, la transcription, la traduction et la mise en pages.

Les frais directs d'impression demandés par le ministère des Approvisionnements et Services sont les suivants :

Coûts d'impression 1984-1985	**$**
1. Coût de mise en pages par page de texte	28,80
2. Photocomposition par page de texte	6,00
3. Coût par page annexe	34,80
4. Coût les 1 000 pages de texte	11,20

À ce titre, le comité a dû débourser 41 077 $. En outre, il faut compter des frais estimatifs de 2 500 $ pour l'index et de 41 300 $ pour le rapport final.

Au chapitre de l'impression, les frais généraux incluent les postes suivants:

Impression (Infrastructure*)

	1984-1985	1985-1986 (Estimation)
Service des comptes rendus des comités	3 604 000 $	3 712 000 $
Composition de l'index	529 746	545 000
Distribution	125 000	1 295 000
Services de traduction du Secrétariat d'État : traitement	2 060 327	2 121 000
	6 319 073 $	6 507 000 $

(*Données fournies par les divers organismes visés)

En 1984-1985, les comités ont produit au total 22 257 pages de texte, les circonstances étant différentes en raison des élections et d'une diminution correspondante des activités des comités. Cependant, l'infrastructure de l'impression ne change pas malgré les fluctuations du volume de travail. Les frais pour 1984-1985 correspondent donc au coût total divisé par le nombre de pages, soit 283,91 $ (6 319 073 $ ÷ 22 257). Le comité a produit 392 pages de délibérations engageant des frais généraux de 111 293 $ (392 x 283,41 $). La traduction du rapport final a été confiée aux employés du comité, à des pigistes ou à d'autres personnes; le comité n'a donc rien déboursé pour ce travail. Les données estimatives de 1985-1986 indiquent que tous les comités devront se partager 4 258 746 $. En supposant que le nombre de pages imprimées revienne au niveau de 1983-1984 (33 000 pages), cela veut dire que 129 $ par page (4 258 746 $ ÷ 33 000) seront imputés au comité pour son rapport final. Si le rapport compte environ 400 pages (français et anglais), cela équivaut à une somme de 51 621 $.

Résumé des coûts d'impression

Fascicules des comités	
Frais du ministère des Approvisionnements et Services	41 077 $
Index (estimation)	2 500
Infrastructure d'impression	111 293
Total partiel	154 870 $
Rapport final	
Frais d'impression (estimation)	41 300
Infrastructure d'impression	51 600
Total partiel	92 900
Total des frais d'impression	247 770
Total des frais imputés au comité	84 877
Frais divers	162 893

Il faut préciser toutefois que les frais d'impression des fascicules des séances publiques sont inclus sous la rubrique impression.

L'analyse des coûts d'impression a révélé que chaque numéro du procès-verbal des délibérations a été imprimé à 1 000 exemplaires. Il semble que bon nombre d'exemplaires sont gaspillés et qu'on pourrait se contenter d'un montant moins élevé. L'impression de 500 exemplaires aurait fait économiser 2 195 $ au comité sur un total de 41 007 $.

Frais de représentation

Tous les frais de représentation engagés par le comité lui ont été facturés. Ces frais s'élèvent à 377 $.

Frais de déplacement

Ces frais sont eux aussi directement imputés au comité. Ils comprennent le transport, le logement, les allocations journalières pour les repas de même que les faux frais.

Résumé des frais de déplacement

Voyages	Dépenses
Washington	10 379 $
Bonn—Paris- Londres	54 000
Séances du comité	3 558
	67 937 $

Contrats

Les contrats de recrutement d'employés ont été inscrits à la catégorie Traitements de manière à bien faire ressortir les dépenses engagées. Le comité a passé d'autres contrats dont il assume directement le coût, lesquels contrats se classent dans deux catégories.

Contrats passés autrement que pour le recrutement d'employés

	$
Travaux de recherche	21 287
Relations avec les médias	4 152
Services divers et frais de location	2 556
Total	27 995

Dépenses des témoins

Cette somme de 370 $ a servi à défrayer un témoin qui a comparu devant le comité.

Traduction

Le Secrétariat d'État a passé un contrat de 12 000 $ au nom du comité pour faire traduire une étude spéciale.

Frais divers

Les comités doivent assumer divers frais directs comme les fournitures de bureau et la papeterie. À ce titre, le comité a dû débourser 6 174 $.

Frais généraux variables

Même s'ils sont considérés comme des frais généraux, certains services pourraient être précisément catégorisés comme frais variables et fixes relatifs aux comités. Nombre de ces frais sont déjà calculés ailleurs, comme ceux des services de traduction et du Service des comptes rendus des comités qui figurent dans les frais d'impression, les frais pour les services de la Bibliothèque du Parlement qui sont inscrits dans les taux quotidiens des attachés de recherche et les dépenses de bureau des députés, dont il est tenu compte dans le taux quotidien attribué à ces derniers.

Les unités administratives de la Chambre offrent trois grandes catégories de services, soit:

1. aux députés;
2. à la Chambre;
3. aux comités.

Pour simplifier les choses et replacer les données dans leur contexte, le comité a restreint son analyse aux unités administratives qui offrent des services de soutien permanents aux comités. C'est donc dire que l'analyse ne porte que sur la Direction des comités, même si les députés bénéficient de divers autres services au titre des travaux des comités. Exception faite du budget des dépenses de bureau des députés, nous avons exclu toutes ces données. Essentiellement, la question que nous nous sommes posée est la suivante: si tous les comités cessaient leurs travaux, ces frais seraient-ils toujours engagés? Pour l'administration centrale de la Chambre, on aurait toujours besoin des unités des finances, du personnel et de l'administration. Celles-ci répondent aux demandes des comités et effectuent les transactions grâce à des systèmes déjà en place à d'autres fins. Lorsque les comités sont plus actifs, ils ont probablement davantage besoin de services d'infrastructure, mais cette question dépasse la portée de la présente analyse.

Il a fallu, pour procéder à la répartition des frais généraux variables de la Direction des comités, prendre le budget total de celle-ci et en déduire le traitement des greffiers de comité. Ceux-ci forment la principale ressource dont dispose la Direction et sont, dans l'ensemble, appuyés par tous les autres services.

Répartition des coûts de la Direction des comités et de la législation privée

	1984-1985	1985-1986
Budget	2 185 000 $	2 395 000 $
moins: traitement des greffiers de comité	1 009 817	1 040 111
Dépenses à répartir	1 175 183 $	1 354 889 $
Nombre de jours disponibles des greffiers de comité	5 720	5 720
Jours affectés au Comité de la réforme	158	125
Comité de la réforme — Pourcentage du total	2.76%	2.18%
Dépenses imputables au Comité de la réforme	32 435 $	29 609 $

Locaux à bureaux

Comme le veut la pratique établie dans toute l'administration fédérale, les frais de location de bureaux du comité (lesquels s'élevaient à 23 576 $) ont été absorbés par le ministère des Travaux publics. Les bureaux du comité sont situés dans un immeuble qui n'appartient pas à la Couronne, et le propriétaire aurait trouvé preneur si le comité n'en avait pas été locataire. Ainsi, le loyer représente une dépense directement imputable au comité. Aucuns autres frais de location de bureaux n'ont été inclus pour l'une

quelconque des unités administratives qui offrent des services au comité. La complexité de la question ne nous a pas incités à tenter de comptabiliser d'autres frais de location sur la colline du Parlement ou dans ses environs.

Mobilier et matériel

Au sein du gouvernement, il est toujours difficile d'évaluer des biens amortissables. En pratique, la valeur totale du bien est inscrite comme dépense l'année de l'acquisition alors que le coût annuel véritable est graduellement défalqué du bien au cours de sa durée utile. Pour évaluer les coûts d'amortissement, nous avons retenu plusieurs hypothèses; plus particulièrement nous avons dû supposer que l'équipement serait utilisé pendant cinq ans, exemple, les chaises, alors que les bureaux et les tables ont une durée utile de vingt ans. Ces hypothèses nous ont permis d'obtenir les résultats suivants.

	Prix d'achat	Frais mensuels	Nombre de mois d'usage	Coût pour le comité
Matériel	17 480 $	291 $	5	1 457 $
Mobilier	31 000 $	129 $	5	646 $
Total				2 103 $

Aménagement des bureaux

Il a fallu débourser 3 270 $ pour adapter l'aspect matériel des bureaux aux besoins du comité et de son personnel. Ces frais ont été imputés directement au comité.

Services téléphoniques

Lorsque le comité a emménagé dans ses bureaux, il a dû dépenser 650 $ pour le branchement des téléphones. En outre, la Chambre verse 267 $ par mois à l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG), ce qui comprend la ligne WATS pour les appels interurbains.

Coût des activités du comité selon la formule d'établissement des coûts utilisée à la Chambre

Il est difficile d'évaluer le coût réel des activités d'un comité spécial. Cela tient au mode de prestation des services et à la comptabilisation des coûts pertinents, car certains frais sont imputés à un comité spécial alors que d'autres débours importants ne le sont pas.

La Chambre des communes a toujours eu pour principe de n'imputer que certaines dépenses directement à un comité, notamment les frais de déplacement, le remboursement des dépenses des témoins, les frais d'impression facturés par le ministère des Approvisionnements et Services, les frais de publicité, la consultante relative aux contrats, le traitement des employés temporaires, les frais de traduction et les frais divers. Ces débours pourraient être considérés comme des frais que la Chambre n'aurait pas engagés si un comité spécial n'avait pas été créé. À la Chambre, on qualifie

habituellement ces frais de frais directs, bien qu'ils ne constituent qu'une partie des frais découlant directement des activités d'un comité. Le tableau 2 indique le coût estimatif des activités du comité selon la formule d'établissement des coûts utilisée à la Chambre.

TABLEAU 2

COÛT ESTIMATIF DES ACTIVITÉS DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES COMMUNES D'APRÈS LE SYSTÈME D'ATTRIBUTION DES COÛTS DE LA CHAMBRE

Frais de déplacement	67 937 $
Remboursement des dépenses des témoins	370
Impression	84 877
Publicité	48 179
Expert-conseils	90 424
Traitement—employés temporaires	23 789
Traduction	0
Divers	12 000
Total	327 586 $

Cette méthode de comptabilisation doit être évaluée au regard de la structure de gestion financière dans laquelle elle s'inscrit et pour laquelle elle est conçue. Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes avait, non pas un budget précis, mais un Ordre de renvoi l'autorisant à entreprendre diverses activités. En outre, les crédits qui lui ont été attribués à ce titre étaient gérés par les directeurs de divers centres de responsabilité à la Chambre. Sur le plan strictement légal, le président ne détenait aucun pouvoir de dépenser, mais ses demandes d'obtention de services avaient du poids. Lorsqu'il avait besoin de quelque chose, le greffier du comité soumettait une demande à l'approbation de diverses autres personnes; à l'occasion, la requête devait être autorisée par le président de la Chambre. N'importe lequel de ces intermédiaires aurait pu refuser la demande du président du comité.

Cela dit, il est facile de voir pourquoi les coûts relatifs aux activités des comités ne correspondent qu'à quelque postes important. Les comités sont considérés comme des centres coût. Ce terme désigne une unite administrative qui n'a qu'un pouvoir discrétionnaire restreint, s'il en fut, en ce qui concerne ses dépenses, ce contrôle étant exercé à un autre niveau. Certains frais sont imputés aux comités, mais le pouvoir d'exercer un contrôle sur ces frais revient aux directeurs des centres de responsabilité qui gèrent le budget des frais de déplacement, celui du traitement des expert-conseils et divers autres. L'imputation de sommes à ces postes de dépenses influe sur le contrôle global des dépenses de la Chambre, tandis que les frais attribuables au traitement des greffiers de comités et des employés de la Bibliothèque du Parlement ou à d'autres services sont contrôlés par d'autres centres de responsabilité. Le système d'information comptable ne vise pas à assurer la responsabilité financière, car celle-ci n'incombe pas aux comités.

Coût comparatifs des activités des comités spéciaux

Le comité a conclu que, par rapport à d'autres comités spéciaux, le pourcentage de ses dépenses, calculé d'après le système d'attribution des coûts de la Chambre, se situait à peu près dans la moyenne. Le tableau 3 donne une comparaison du total des dépenses des comités spéciaux pour 1982-1983 et 1983-1984 avec les dépenses totales du Comité spécial sur la réforme pour la période sur laquelle porte son mandat, soit de décembre 1984 à juin 1985.

TABLEAU 3

COMPARAISON (EN POURCENTAGE) DU COÛT DES ACTIVITÉS DES COMITÉS SPÉCIAUX

Catégorie	Comités spéciaux 1982-1983 (%)	Comités spéciaux 1983-1984 (%)	Comité sur la réforme de la Chambre (%)
Frais de déplacement	25.3	16.1	20.7
Remboursement des dépenses des témoins	0.6	1.9	0.1
Impression	34.6	32.5	25.9
Publicité	10.6	7.2	14.7
Experts-conseils	23.6	30.6	27.6
Traitement — Employés temporaires	0	1.5	7.3
Traduction	1.1	2.8	0
Divers	4.1	4.1	3.7
	100.0	100.0	100.0

L'importante conclusion à tirer de ce tableau, c'est que le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes ne fait pas exception aux autres comités en ce qui a trait à ses dépenses. Si l'on suppose que les autres dépenses seront proportionnelles à celles qui sont imputées en vertu du système actuel d'attribution des coûts de la Chambre, les conclusions suivantes risquent alors de s'appliquer sur une plus grande échelle.

Conclusions

La conclusion la plus marquante de la présente étude concerne l'ampleur des dépenses non imputées aux comités et dont le tableau 4 contient un résumé.

Le coût total des activités du comité correspondant à environ 250% des dépenses qui lui sont imputées par la Chambre. Les activités du comité ont coûté 681 596 $ à la Chambre et 139 295 $ à d'autres organismes. Une telle situation ne revêtirait qu'un intérêt historique, si ce n'était du rôle et des responsabilités accrues que l'on envisage de confier aux comités permanents.

TABLEAU 4

RÉSUMÉ DES COÛTS SELON LA SOURCE

Coûts imputés d'après le système d'attribution des coût de la Chambre	327 576 $
Autres coûts de la Chambre	354 020
Total partiel	681 596
Bibliothèque du Parlement	67 433
Secrétariat d'État	48 286
Ministère des travaux publics	23 576
Total partiel	139 295 $
TOTAL	820 891 $

Les coûts les plus importants qui ne sont pas répertoriés dans le système d'attribution des coûts de la Chambre sont les suivants:

1. Traitement des employés	168 577 $
2. Impression	162 893
3. Frais généraux variables	62 070
	393 540 $

Ces trois postes ont représenté environ 80% des coûts supplémentaires du comité. L'impression et les frais généraux variables (Direction des comités et de la législation privée) ne peuvent être contrôlés par le président d'un comité, sauf par le biais des demandes de services ou du nombre de séances publiques que tient un comité. Ainsi, ces coûts ne devraient pas être inclus dans son budget, mais pourraient être périodiquement répertoriés et attribués aux comités pertinents. Quant aux traitements des employés, la situation est tout à fait différente. Ces coûts sont contrôlables puisqu'ils dépendent de la façon dont le comité est organisé, des sujets qu'il décide d'étudier et des détails qu'il fixe; ils devraient être inclus dans le budget pour lequel le président est fondé de signature.

L'un des corrollaires de la présente étude vise les frais imputables aux organismes qui offrent des services gratuits aux comités, entre autres la Bibliothèque du Parlement et le Secrétariat d'État. Lorsque le Bureau de la régie interne étudiera la question des macro-budgets pour tous les comités, il pourrait facilement oublier les besoins financiers de ces deux organismes. Leurs services font partie intégrante des activités d'un comité et devraient donc être considérés aux fins du budget.

Il ressort de cette étude que le système d'attribution des coûts actuellement en vigueur ne répondra pas aux exigences de la structure de gestion dont nous avons recommandé l'adoption. Si les comités sont destinés à devenir de véritables centres de responsabilité, qui assumeront le contrôle de leurs activités et qui en seront par conséquent responsables, leur budget devra inclure les postes auxquels s'appliquera leur pouvoir discrétionnaire.

ANNEXE 3

Les recommandations concernant la législation déléguée

Les recommandations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires sont les suivantes :

1. Que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation.

2. Que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposée et n'est pas retirée, le texte réglementaire soit considéré comme révoqué si la résolution ne fait pas l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de séance.

3. Qu'on ait recours à la procédure de ratification lorsque l'exercice des pouvoirs habilitants peut :

   a) se répercuter sensiblement sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi;

   b) imposer ou augmenter des impôts, des tarifs ou des frais;

   c) mettre en œuvre une mesure que ne précise pas clairement la loi habilitante ou donner une nouvelle orientation à la mesure;

   d) comporter des considérations d'importance toute particulière.

4. Que le gouvernement s'engage à avoir recours, au besoin, à la procédure de ratification et à suivre la règle de «21 jours» dans la mesure du possible même lorsque les dispositions prévoyant une période réservée aux avis et commentaires ne sont pas appliquées.

5. Que la procédure de résolution portant ratification dans l'une ou l'autre Chambre soit celle énoncée à l'article 28.1 de la *Loi d'interprétation.*

6. Que le Règlement de la Chambre et celui du Sénat soient modifiés de façon à faciliter la procédure de ratification.

7. Que la *Loi d'interprétation* stipule : qu'aucun débat de motion visant à ratifier un texte réglementaire ne peut avoir lieu jusqu'à ce que le Comité d'examen des textes réglementaires ait eu l'occasion d'en faire rapport dans un délai précis et jusqu'à ce que le comité compétent en ait analysé le bien-fondé, ou ait exprimé la volonté de ne pas le faire ou que le débat fixé ait expiré.

8. Que la procédure de ratification prévue à l'article 18 de la *Loi sur l'organisation du gouvernement* (S.R.C. 1970, deuxième supplément, C. 14) et au paragraphe 4(2) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* (S.C. 1970-1971-1972, C. 48) soit adoptée au Canada puisqu'il y est stipulé que les décrets déposés au Parlement ne peuvent entrer en vigueur que s'ils ont été ratifiés.

9. Que les projets des mesures législatives subordonnées qui doivent être ratifiées soient renvoyées systématiquement au Comité d'examen des textes réglementaires afin d'être étudiées en profondeur et qu'un rapport en soit fait avant que n'ait lieu le débat et le vote sur la motion portant ratification.

10. Que la procédure de révocation prévue à l'article 28.1 de la *Loi d'interprétation* étant inadéquate, les six principes énoncés ci- dessous soient appliqués;

    a) Les mesures législatives subordonnées sont nulles et non avenues, si elles ne sont pas présentées dans chaque Chambre dans les 15 jours de séance suivant leur rédaction.

    b) Les avis de motion de révocation de l'une ou l'autre Chambre doivent être déposés dans les 15 jours de séance suivant le dépôt d'une mesure législative subordonnée

    c) Un avis de motion de révocation d'une mesure législative subordonnée doit faire l'objet d'une décision dans les 20 jours de séance, à défaut de quoi cette mesure législative est considérée comme étant révoquée.

    d) Le débat sur une motion de révocation d'une mesure législative subordonnée ne doit pas commencer avant la fin du délai de réception du rapport du comité d'examen des textes réglementaires sur la légalité et le bien-fondé de cette mesure législative, ou du rapport du comité permanent intéressé.

    e) Si un avis de motion de révocation meurt au *Feuilleton* du Sénat ou de la Chambre des communes à la fin d'une session ou à la dissolution de la Chambre, la mesure législative subordonnée qui fait l'objet de la motion est considérée comme étant présentée à la Chambre intéressée au début de la prochaine session.

    f) Une mesure législative subordonnée de même teneur qu'une mesure révoquée ne peut pas être adoptée dans les six mois suivant la révocation réelle ou supposée, sans le consentement de la Chambre qui a fait la révocation.

11. Qu'une motion de révocation dans l'une ou l'autre des deux Chambres soit signée par au moins cinq membres.

12. Que les deux Chambres ratifient tout pouvoir habilitant de la *Loi sur la législation déléguée* prévoyant l'adoption d'un règlement qui soustrairait une loi subordonnée à toute disposition de cette loi.

13. Que la teneur du paragraphe 28.1 (2) de la *Loi d'interprétation* soit reportée afin que, lorsqu'une mesure législative déléguée a été révoquée ou qu'elle est réputée l'être, les lois abrogées ou modifiées par cette mesure législative soient considérées comme étant en vigueur à la date de révocation.

ANNEXE 4

Liste des témoins qui ont comparu devant le comité

Les personnes et les groupes suivants ont témoigné devant le Comité spécial:

Alboim, Elly (Fascicule 4)

Althouse, Vic (Fascicule 13)

Amiot, Paul (Fasc. 13)

Armstrong, le très hon. Ernest (Fasc. 13)

Association du Barreau canadien (Fasc. 12)

Bibliothèque du Parlement (Fasc. 8)

Biffen, le très hon. John (Fasc. 13)

Bosley, M. le président John (Fasc. 3)

Bücker, Dr Josef (Fasc. 13)

Burke, John (Fasc. 4)

Callaghan, le très hon. James (Fasc. 14)

Cardinal, Jean-Jacques (Fasc. 8)

Cloutier, M.G. (Fasc. 4)

Cook, Chuck (Fasc. 13)

Crane, Brian (Fasc. 12)

Cunningham, George (Fasc. 14)

Deans, Ian (Fasc. 8)

Diguer, Robert (Fasc. 12)

Dobell, Peter (Fasc. 13)

Einert, Gunter (Fasc. 13)

Emery, sir Peter (Fasc. 13)

Finsten, Hugh (Fasc. 8)

Fisher, Doug (Fasc. 6)

Fleischman, George (Fasc. 12)

Forsey, l'hon. Eugene (Fasc. 5)

Francis, l'hon. Lloyd (Fasc. 1)

Fraser, Alistair (Fasc. 1)

Gauthier, Jean-Robert (Fasc. 13)

Gillies, James (Fasc. 11)

Golding, John (Fasc. 13)

Gray, l'hon. Herb. (Fasc. 8)

Heaslip, Lloyd (Fasc. 8)

Higgins, le très hon. Terence (Fasc. 13)

Hnatyshyn, l'hon. Ramon (Fasc. 8)

Klein, Dr Heinz-Jürgen (Fasc. 13)

Koester, C.B. (Fasc. 3 et 9)

Lambert, l'hon. Marcel (Fasc. 8)

Lankester, Richard (Fasc. 13)

LaSalle, l'hon. Roch (Fasc. 6)

Linden, M. le Juge Allen (Fasc. 12)

Lynch, Charles (Fasc. 6)

Maingot, J.P.J. (Fasc. 12)

Maxwell-Hyslop, Robin (Fasc. 13)

McCartney, Hugh (Fasc. 13)

McKenzie, Arch (Fasc. 6)

McWilliam, John (Fasc. 13)

Monro, sir Hector (Fasc. 13)

Morrison, Charles (Fasc. 13)

Morrison, Judy (Fasc. 4)

Newman, Don (Fasc. 4)

Norton, Philip (Fasc. 13)

Nuth, Bob (Fasc. 12)

Papanek, Rudy (Fasc. 6)

Pigott, Jean (Fasc. 6)

Powell, le très hon. Enoch (Fasc. 13)

Reverchon, Georges (Fasc. 13)

Schmidhuber, Peter (Fasc. 13)

Schonter, Jaap (Fasc. 6)

Schulte, Manfred (Fasc. 13)

Silkin, le très hon. John (Fasc. 13)

Silverman, Arthur (Fasc. 4)

Spicer, Erik (Fasc. 8)

Warren, John (Fasc. 4)

Weatherhill, le très hon. Bernard (Fasc. 13)

Ziller, Dr Gebhard (Fasc. 13)

Lors de sa visite à Washington, le Comité a eu des entretiens avec les personnes suivantes:

Cullen, Katherine
Tribune parlementaire de la Chambre

Cutler, Lloyd
Institut Brookings

Fisher, Louis
Service de recherche du Congrès

Guthrie, l'hon. Benjamin
greffier de la Chambre des représentants

Helmke, Mark
Secrétaire de presse du sénateur Richard A. Lugar

Janezich, Lawrence J.
Tribune parlementaire du Sénat

Johnson, Jed, Jr.
Association des anciens membres du Congrès

Johnson, Michael
Secrétaire de presse du leader républicain à la Chambre

Mason, Ed
Service de recherche du Congrès

Michaelson, Mike
Représentant du réseau de câblodistribution C-SPAN

Rutkus, Steven D.
Service de recherche du Congrès

White, George
Architecte du Capitole

ANNEXE 5

Mémoires présentés au comité

Voici une liste des députés, des particuliers et des organismes qui ont présenté des mémoires et des lettres au Comité spécial.

DÉPUTÉS ET SÉNATEURS

Baker, George
(Gander-Twillingate)

Beatty, l'hon. Perrin
(Wellington-Dufferin-Simcoe)

Belsher, Ross
(Fraser Valley Est)

Berger, David
(Laurier)

Bertrand, Gabrielle
(Brôme—Missisquoi)

Binns, Pat
(Cardigan)

Blais, Pierre
(Bellechasse)

Blenkarn, Don
(Mississauga-Sud)

Boyer, J. Patrick
(Etobicoke—Lakeshore)

Cassidy, Michael
(Ottawa-Centre)

Champagne, Michel
(Champlain)

Charest, Jean J.
(Sherbrooke)

Chartrand, Gilbert
(Verdun—Saint-Paul)

Clark, Lee
(Brandon—Souris)

Collins, Mary
(Capilano)

Comeau, Gerald
(South West Nova)

Cook, Chuck
(North Vancouver—Burnaby)

Copps, Sheila
(Hamilton-Est)

Côté, Clément M.
(Lac-Saint-Jean)

Darling, Stan
(Parry Sound—Muskoka)

Della Noce, Vincent
(Duvernay)

Desrosiers, Edouard
(Hochelaga—Maisonneuve)

Dorin, Murray
(Edmonton-Est)

Edwards, Jim
(Edmonton-Sud)

Fennell, Scott
(Ontario)

Fontaine, Gabriel
(Lévis)

Fulton, Jim
(Skeena)

Gérin, François
(Mégantic—Compton—Stanstead)

Girard, Albert
(Restigouche)

Godfrey, l'hon. John M.
Sénateur

Greenaway, Lorne
(Cariboo—Chilcotin)

Grisé, Richard
(Chambly)

Gurbin, Gary
(Bruce—Grey)

Haidasz, l'hon. Stanley
Sénateur

Halliday, Bruce
(Oxford)

Hamelin, Charles
(Charlevoix)

Harvey, André
(Chicoutimi)

Hawkes, Jim
(Calgary-Ouest)

Heap, Dan
(Spadina)

Hockin, Tom
(London-Ouest)

Holtmann, Felix
(Selkirk—Interlake)

Hudon, Jean-Guy
(Beauharnois—Salaberry)

Jardine, Bud
(Northumberland—Miramichi)

James, Ken
(Sarnia—Lambton)

Johnston, L'hon. Don
(St-Henri—Westmount)

Joncas, Jean-Luc
(Matapédia—Matane)

Kilgour, David
(Edmonton—Strathcona)

Landry, Monique
(Blainville—DeuxMontagnes)

Leblanc, Nic
(Longueuil)

MacKay, l'hon. Elmer M.
(Central Nova)

McCrossan, W. Paul
(York-Scarborough)

McKinnon, l'hon. Allan
(Victoria)

Minaker, George
(Winnipeg—St. James)

Moore, Barry
(Pontiac—Gatineau—Labelle)

Nicholson, Rob
(Niagara Falls)

Nickerson, Dave
(Western Arctic)

Nowlan, Pat
(Annapolis Valley—Hants)

Nunziata, John
(York Sud—Weston)

Parry, John
(Kenora—Rainy River)

Pennock, Bob
(Etobicoke-Nord)

Plamondon, Louis
(Richelieu)

Pourde, André
(Kamouraska—Rivière-du-Loup)

Ravis, Don
(Saskatoon-Est)

Redway, Alan
(York-Est)

Ricard, Guy
(Laval)

Rodriguez, John
(Nickel Belt)

Roman, Anthony
(York-Nord)

Rompkey, l'hon. Bill
(Grand Falls—White Bay—Labrador)

Scott, Bill
(Victoria—Haliburton)

Siddon, l'hon. Thomas
(Richmond Delta—Sud)

Sparrow, Barbara
(Calgary-Sud)

Stackhouse, Reg
(Scarborough-Ouest)

Stewart, Ronald A.
(Simcoe-Sud)

Taylor, Gordon E.
(Bow River)

Thacker, Blaine A.
(Lethbridge—Foothills)

Tremblay, Marcel R.
(Québec-Est)

Tremblay, Maurice
(Lotbinière)

Turner, J. Barry
(Ottawa—Carleton)

Vankoughnet, Bill
(Hastings—Frontenac—
Lennox et Addington)

Vincent, Pierre H.
(Trois-Rivières)

Weiner, Gerry
(Dollard)

Winegard, William C.
(Guelph)

Witer, Andrew
(Parkdale—High Park)

PARTICULIERS ET ORGANISMES

Adams, Patricia
Toronto (Ontario)

Aiken, Gordon M.
Toronto (Ontario)

Anderson, Robert
Ottawa (Ontario)

Arnold, Andrew L.
Burlington (Ontario)

Association canadienne des physiciens
Ottawa (Ontario)

Association canadienne des professeurs d'Université
Ottawa (Ontario)

Association des conjoints des parlementaires
Ottawa (Ontario)

Association des manufacturiers canadiens
Ottawa (Ontario)

Association du Barreau canadien/ Commission de réforme du droit du Canada
Ottawa (Ontario)

Barnhart, Gordon
Greffier de l'Assemblée législative de la Saskatchewan
Régina (Saskatchewan)

Beatty, Stephen C.
Ottawa (Ontario)

Bégin, Caroline M.
Oakville (Ontario)

Bisby, Mark A.
Calgary (Alberta)

Branegan, Kenneth
Victoria (Colombie-Britannique)

Breaugh, Mike
Toronto (Ontario)

Brown, Robert N.
Rexdale (Ontario)

Business Council on National Issues
Ottawa (Ontario)

Byers, Casgrain, au nom des signataires de l'accord de la Baie James et du Nouveau-Québec
Montréal (Québec)

Canada East-West Centre Ltd
Ottawa (Ontario)

Canadian Committee for Captive European Nations
Scarborough (Ontario)

Cantlie, Ronald B.
Winnipeg (Manitoba)

Centre de Recherche—Action sur les relations sociales
Montréal (Québec)

Chambre de Commerce du Canada
Ottawa (Ontario)

Chamot, A.
Toronto (Ontario)

Clarke, James R.G.
Maxwell (Ontario)

Comité mixte permanent des réglements et autres textes règlementaires
Ottawa (Ontario)

Commission à la protection de la vie privée du Canada
Ottawa (Ontario)

Conference Board of Canada
Ottawa (Ontario)

Conseil canadien de biologie
Edmonton (Alberta)

Conseil canadien des Églises
Toronto (Ontario)

Consortium des sociétés scientifiques et pédagogiques nationales
Ottawa (Ontario)

Cordozo, L. Andrew
Ottawa (Ontario)

Donnelly, Peter
Victoria (Colombie-Britannique)

Dunton, Davidson
Ottawa (Ontario)

Fabricants canadiens de produits alimentaires
Ottawa (Ontario)

Fairweather, R. Gordon L.
Commissaire aux droits de la personne
Ottawa (Ontario)

Fédération canadienne des études humaines
Ottawa (Ontario)

Fédération canadienne des sciences sociales
Ottawa (Ontario)

Fédération canadienne des sociétés de biologie
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Flemington, Inez
Frédéricton (Nouveau-Brunswick)

Fooks, John
Windsor (Ontario)

Gardiner, Brian
Prince George (Colombie-Britannique)

Gillies, James
Downsview (Ontario)

Goldman, Ian
London (Ontario)

Grace, John W.
Ottawa (Ontario)

Grass, James N.
Willowdale (Ontario)

Guertin, Richard
Ottawa (Ontario)

Hansen, Inger, c.r.
Commissaire à l'information du Canada
Ottawa (Ontario)

Howe, J. Donald
Ottawa (Ontario)

Hunnisett, Drew E.
Hillsdale (Ontario)

Hyson, Stewart
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

Inter-Religious Task Force
Toronto (Ontario)

Institut canadien de science et technologie alimentaires
Ottawa (Ontario)

Institut professionnel de la Fonction publique
Ottawa (Ontario)

Jeffries, J. Joel
Toronto (Ontario)

Johnston, Howard
Salmon Arm (Colombie-Britannique)

Joubin, Franc
Toronto (Ontario)

Julian, Glenn
Kitchener (Ontario)

Jull, Peter
Ottawa (Ontario)

Koester, C.B.
Greffier de la
Chambre des communes

LeRoy, Donald J.
Ottawa (Ontario)

Maarec, R.
Ville St-Laurent (Québec)

MacKinnon, Frank
Calgary (Alberta)

MacLean, John S.F.
Waterloo (Ontario)

March, Roman R.
Hamilton (Ontario)

McGowan, J.W.
Ottawa (Ontario)

McVicar, J. Stanley
Richmond (Colombie-Britannique)

McWhinnez, Edward
Burnaby (Colombie-Britannique)

Ménard, Pierre
Ottawa (Ontario)

Nix, Edward A.
St. James-Assiniboia (Manitoba)

O'Donnell, J.
North Vancouver
(Colombie-Britannique)

Poncelet, Maurice J.
Ottawa (Ontario)

Postma, John F.
Ottawa (Ontario)

Potvin, André
Montréal (Québec)

Quittner, Joe
Toronto (Ontario)

Ray, A.K.
Gloucester (Ontario)

Richards, Robert N.
Willowdale (Ontario)

Rimmer, Vernon K.
Pierrefonds (Québec)

Rothwell, David
Carp (Ontario)

Ruse, Edward
Toronto (Ontario)

Sarazen, Phil
Ottawa (Ontario)

Shea, Harold T.
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Sharp, l'hon. Mitchell
Ottawa (Ontario)

Small, Alex
Ottawa (Ontario)

Smith, Peter Paul
Toronto (Ontario)

Société canadienne de
physiologie
Calgary (Alberta)

Somerville, H.W.
Toronto (Ontario)

Spicer, Erik J.
Bibliothécaire parlementaire

Sraka, Anthony
Rexdale (Ontario)

Tremblay, L.
Ottawa (Ontario)

Vancouver Board of Trade
Vancouver (Colombie-Britannique)

Vogel, Hunter
Surrey (Colombie-Britannique)

Walding, D. James
Président de l'Assemblée
Législative
Winnipeg (Manitoba)

Watch Committee for
Political Accountability
Vancouver (Colombie-Britannique)

Water, C.A.
Armstrong (Colombie-Britannique)

Weir, James
Weyburn (Saskatchewan)

Westell, Anthony
Ottawa (Ontario)

White, Graham
Toronto (Ontario)

Wilson, Anthony P.M.
Brampton (Ontario)

World Congress of Free
Ukranians Human Rights
Commission
Toronto (Ontario)

Yorston, Wilfred
Burnaby (Colombie-Britannique)

ANNEXE 6

Personnel du comité

Sandy Birch, greffier du comité
John Holtby, coordonnateur
Jean Macpherson, greffier de comité

Du bureau du président du comité

Maureen Mancuso,
stagiaire parlementaire

Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Bruce Carson, attaché de recherche
Gary Levy, attaché de recherche
Maurie Jorre de St. Jorre, attaché de recherche

Du bureau du greffier de la Chambre des communes

Claude DesRosiers, greffier principal
Lucie Gratton, greffier à la procédure
Philip Laundy, greffier adjoint

Réviseurs

Kathryn Randle
Georges Royer

Soutien administratif

Francine Degagné
Pauline LeBon
Brenda Petetski
Jeanette Tannis

ANNEXE 7

Premier rapport à la Chambre

Le jeudi 20 décembre 1984

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

1. Le 5 décembre 1984, votre Comité s'est vu confier un ordre de renvoi le chargeant d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités constitutionnelles respectives de la Chambre et du gouvernement, et en accordant une attention particulière au rôle du député. Cette étude porte sur les aspects suivants, sans y être limitée:

a) les articles permanents et provisoires du Règlement;

b) le rôle du simple député à la Chambre des communes;

c) la responsabilité des ministres devant la Chambre des communes;

d) le processus législatif;

e) le financement, les installations et les services de personnel de soutien à la disposition des députés;

f) l'administration et la gestion de la Chambre des communes; et

g) les procédures et les pouvoirs des comités de la Chambre des communes, ainsi que le rôle et l'utilisation des groupes de travail parlementaires;

2. La proposition de créer ce groupe de travail parlementaire avait été faite dans le Discours du trône à l'ouverture de la 33 Législature mais l'idée remonte bien plus loin. En effet, en mai 1982, la Chambre créait un Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure. Ce Comité a tenu 73 réunions, entendu de nombreux spécialistes et reçu plus d'une centaine de mémoires de députés et de citoyens intéressés.

3. Le 29 novembre 1982, la Chambre adoptait le Troisième rapport de ce Comité qui contenait des recommandations établissant un calendrier parlementaire fixe afin de permettre aux députés de mieux organiser leurs activités, abolissait les séances

régulières en soirée en faveur de séances en cours de matinée; ramenait de 40 à 20 minutes la longueur de la plupart des discours en prévoyant une période de commentaires et de questions de 10 minutes après chacun; réduisait la taille des comités permanents et prévoyait que tous les rapports, états ou autres documents déposés à la Chambre en conformité d'une loi du Parlement seraient réputés renvoyés en permanence aux comités permanents permettant ainsi à ces derniers d'ouvrir des enquêtes sans attendre un ordre exprès de la Chambre.

4. Du quatrième au dixième rapport le Comité spécial a fait des recommandations quant au mode d'élection de l'Orateur (Quatrième), proposé la création de comités législatifs (Cinquième), recommandé la création de nouveaux comités pour améliorer l'examen législatif des questions fiscales et fait quantité d'autres recommandations en matière d'organisation et de procédure.

5. La Chambre n'a pas adopté ces rapports avant sa dissolution. Les rapports ainsi que les témoignages devant le Comité spécial ont été renvoyés à ce Comité dans son ordre de renvoi.

6. Votre Comité leur a donc accordé la priorité. Après seulement cinq séances, il était clair que les membres s'entendaient pour recommander l'adoption immédiate de plusieurs recommandations contenues dans ces rapports.

7. Ces recommandations ayant reçu l'accord unanime de deux comités différents dans deux Législatures très différentes, nous croyons que leur adoption s'impose.

Election de l'Orateur

8. Le Comité est d'avis que la Chambre devrait exercer un contrôle plus étroit sur les mises en candidature pour le poste d'Orateur, dont il serait difficile d'exagérer l'importance. L'Orateur est le président des délibérations de la Chambre des communes, le gardien de ses privilèges et le protecteur des droits de tous les députés. Il est en outre le principal dignitaire de la Chambre et le chef de son administration. Vis-à-vis de la Chambre des communes, l'Orateur joue un rôle semblable à celui d'un ministre qui dirige son ministère. L'Orateur est le représentant de la Chambre des communes et le symbole de son prestige et de son autorité. Il est chargé de recevoir les dignitaires et les délégations, et appelé parfois à diriger lui-même des délégations parlementaires à l'étranger.

9. A titre de président des délibérations de la Chambre, l'Orateur assure le déroulement harmonieux des débats, conformément au Règlement et aux usages de celle-ci; il statue sur les rappels au Règlement, il interprète les règles et les usages s'il y a lieu, il veille à ce que les délibérations de la Chambre se déroulent en toute justice et impartialité; enfin, il protège la liberté de parole de tous les députés et de tous les partis représentés à la Chambre. Dans une certaine mesure, les fonctions de l'Orateur correspondent à celles d'un juge, et le poste qu'il occupe est un élément essentiel de notre système parlementaire.

10. L'Orateur relève de la Chambre et non du gouvernement ou de l'Opposition. Bien qu'il soit au service de la Chambre, il doit faire preuve de leadership afin de promouvoir et sauvegarder les intérêts de la Chambre et de ses députés. Les décisions de la présidence sont sans appel, sauf sur dépôt d'une motion de fond. L'Orateur jouit

de la pleine et entière confiance de la Chambre sans laquelle aucun titulaire de ce poste ne serait en mesure d'exercer des fonctions si exigeantes. Grâce aux efforts des diverses personnes qui ont assumé la présidence de la Chambre des communes, le poste d'Orateur au Canada a toujours été assorti d'une tradition d'impartialité et d'un sentiment du devoir accompli dont nous pouvons tous être fiers.

11. Bien que l'Orateur, une fois élu, soit toujours devenu le véritable représentant de la Chambre des communes, l'usage veut qu'au Canada le Premier ministre ait toujours exercé une très forte influence sur le choix initial du candidat à ce poste et a toujours pris en considération nos traditions linguistiques. Il est question depuis déjà longtemps de l'opportunité d'assurer la permanence au poste d'Orateur. Une proposition qui a été souvent formulée visait à créer une circonscription spéciale pour l'Orateur, qui serait connue sous le nom de Colline du Parlement, et dont les électeurs seraient les députés de la Chambre des communes. Un projet de loi d'initiative parlementaire incorporant cette proposition a été débattu à la Chambre des communes le 29 octobre 1971.

12. D'autres initiatives ont été prises dans le passé pour promouvoir l'indépendance de la présidence. En 1957, lorsque M. Diefenbaker a été élu à la tête d'un gouvernement minoritaire, il demanda à M. Stanley Knowles s'il accepterait le poste d'Orateur, invitation qu'a déclinée ce dernier. Il ressort de cette tentative que le gouvernement de l'époque était pret à appuyer la candidature d'un député de l'Opposition au poste d'Orateur. En 1968, M. l'Orateur Lamoureux a démissionné du parti libéral pour se faire élire par la suite comme député indépendant. Il a fait campagne à ce titre avec succès en 1972 et a servi au total trois mandats d'Orateur. M. l'Orateur Jerome lui a succédé en 1974 et est devenu en 1979 le premier Orateur à conserver son poste après un changement de gouvernement à la suite d'élections générales. Tous ces événements sont le signe que l'on souhaite soustraire au contrôle exclusif du Premier ministre la nomination de l'Orateur.

13. Le Comité estime que l'Orateur doit continuer d'être élu au début d'une nouvelle législature, comme le prévoit la Constitution.

14. Néanmoins, sans vouloir porter atteinte à ces principes essentiels, le Comité recommande de modifier le mode de nomination et d'élection de l'Orateur. Il est proposé que ce dernier ne soit plus nommé par le Premier ministre, mais plutôt élu à scrutin secret. Au moment de l'élection, le fauteuil de l'Orateur serait occupé par l'Orateur sortant ou par le doyen de la Chambre présent, suivant les circonstances. Pour être élu, un candidat devrait recueillir au moins 50% des voix plus une, le scrutin se poursuivant jusqu'à ce qu'il se dégage une majorité simple en faveur d'un candidat. Les bulletins de vote seraient comptés par le greffier de la Chambre en présence d'un député de chaque parti politique reconnu que le député qui préside à l'élection affecterait au dépouillement du scrutin. Le député qui préside à l'élection aurait droit de vote, sans toutefois disposer d'un vote prépondérant en cas d'égalité des voix entre deux candidats. C'est lui qui annoncerait les noms des candidats en ordre d'importance de chaque tour de scrutin jusqu'à ce qu'une majorité simple se dégage finalement en faveur d'un candidat. Après le premier tour de scrutin, seuls les députés ayant reçu des voix, à l'exception de celui qui en aurait recueilli le moins, seraient éligibles.

15. Le Comité recommande donc que le Règlement soit modifié par l'ajout du nouvel article qui suit:

«CHAPITRE A
ÉLECTION DE L'ORATEUR

1A. (1) Lorsque les députés sont prêts à procéder à l'élection d'un Orateur, à l'ouverture d'un nouveau Parlement, ou dans le cas d'une vacance de la Présidence, ou en l'absence d'un Orateur qui a annoncé son intention de se démettre de sa charge, le doyen de la Chambre occupe le fauteuil et préside à l'élection. Lorsque l'Orateur annonce à la Chambre, lors d'une séance, son intention de se démettre de sa charge, il préside à l'élection d'un successeur.

(2) Sous réserve du paragraphe (4) du présent article, le député qui préside à l'élection est investi de tous les pouvoirs de la Présidence.

(3) L'élection de l'Orateur se fait par scrutin secret. Les bulletins de vote sont distribués à chaque député présent avant la tenue de l'élection. Chacun y inscrit le nom du député de son choix. Les bulletins de vote sont recueillis et comptés par le Greffier de la Chambre en présence d'un député de chaque parti politique reconnu que le député assumant la Présidence désigne comme vérificateurs du dépouillement des votes. Le nom de chaque candidat, dans l'ordre du nombre de vote receuilli, est annoncé à la Chambre par le député assumant la présidence et, si un candidat obtient une majorité des voix exprimées, il est déclaré élu. Si aucun candidat n'a la majorité, celui qui obtient le moins de voix est exclu et le scrutin se poursuit seulement entre les députés ayant reçu des voix jusqu'à ce qu'un candidat en liste obtienne une majorité globale. En cas d'égalité des voix, un autre scrutin doit être tenu. Le nom du candidat déclaré élu est annoncé à la Chambre par le député assumant la présidence.

(4) Le député qui préside à l'élection a le droit de voter lors de l'élection de l'Orateur, mais son vote n'est pas prépondérant lorsqu'il y a égalité des voix.

(5) Aux fins du présent article, le terme «doyen de la Chambre» signifie le député présent qui n'est ni ministre ni chef de l'Opposition ni chef d'un parti politique reconnu, et qui compte la plus longue période de service continu tel qu'indiqué dans la Gazette du Canada.»

16. Il abordera probablement dans des rapports ultérieurs d'autres aspects du rôle et fonctions de l'Orateur de cette institution parlementaire des plus fondamentales.

Convocation des comités

17. Le Comité convient que tous les comités de la Chambre devraient être organisés rapidement et disposer d'un moyen de convoquer leurs membres au cours de la session à la demande de quatre d'entre eux qui donneront les motifs de leur demande.

18. Votre Comité recommande donc que l'article 69 du Règlement soit modifié par l'ajout des paragraphes suivants:

«(2A) Dans les dix jours de séance suivant l'adoption par la Chambre d'un rapport du Comité de sélection, le Greffier de la Chambre doit convoquer une

réunion de chaque Comité permanent qui fait l'objet du rapport aux fins d'élire un président et un vice-président.

(2B) Dans les dix jours de séance suivant la réception par le greffier d'un Comité permanent d'une demande écrite signée par quatre membres du Comité, le président doit convoquer une réunion. Les raisons qui motivent la convocation doivent être énoncées dans la demande.»

Les Comités législatifs et le groupe de présidents

19. L'une des plus importantes tâches du Parlement est l'étude de la législation. Comme le gouvernement devient de plus en plus complexe, et que la charge de travail législatif du Parlement s'accroît, on s'interroge sur la capacité de cette institution à répondre aux demandes qui réclament d'elle un processus législatif à la fois plus efficace et plus dynamique. Ces préoccupations ont notamment trait aux longs délais que suppose l'adoption de projets de loi d'importance.

20. En vertu du Règlement provisoire adopté par la Chambre le 29 novembre 1982, les comités permanents ont des pouvoirs passablement accrus qui leur permettent d'entreprendre leurs propres enquêtes grâce au renvoi qui leur est automatiquement fait de rapports annuels provenant de ministères ainsi que de sociétés et d'organismes d'État. En même temps, la composition des comités permanents a été nettement réduite pour permettre à de petits comités d'agir de façon plus efficace et plus cohérente. Le problème qui pourrait en résulter a trait à l'établissement des priorités. Il y a risque d'engorgement parce que certains comités sont aux prises avec des priorités incompatibles dues à la diversité des tâches qui leur sont confiées. Certains, comme le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, n'étudient que rarement des textes de loi. D'autres cependant peuvent recevoir un lot considérable de renvois en vue de l'examen de textes législatifs à une époque où ils sont aussi censés étudier les prévisions budgétaires, et remplir d'autres fonctions d'enquête et de surveillance. C'est ainsi que le programme législatif gouvernemental risque d'être retardé.

21. Votre Comité estime qu'il est possible de faire franchir aux projets de loi l'étape de l'étude en comité tout en offrant aux députés de meilleures chances d'entreprendre des examens critiques, complets et détaillés à cette étape. La solution que nous proposons consiste à créer des «comités législatifs» ad hoc qui étudieraient chaque projet de loi après deuxième lecture à la Chambre. Le Comité est persuadé de l'utilité d'un système qui permet la création d'un comité pour étudier chacun des projets de loi, après la deuxième lecture. Ces comités législatifs auraient les pouvoirs qu'exercent les actuels comités permanents. Après avoir fait rapport sur les projets de loi, chaque comité serait dissous.

22. Un «Comité chargé d'étudier le projet de loi—(titre)» serait créé aux termes d'un rapport provenant du Comité de sélection. Ce rapport serait réputé adopté au moment de sa présentation à la Chambre. Le Comité de sélection le soumettrait dans les cinq jours de séance qui suivent la deuxième lecture de tout projet de loi qui n'a pas alors été renvoyé au Comité plénier. Votre Comité recommande que le Comité de sélection fasse preuve de la souplesse nécessaire quant à l'établissement de l'importance numérique et de la composition de ces comités provisoires chargés d'examiner des projets de loi. Évidemment, les projets de loi qui ne portent pas à controverse, et ceux

qui ont trait à la gestion interne peuvent être traités différemment des importants projets de loi d'initiative gouvernementale. Tout comme on peut s'attendre à ce que certains comités soient plus recherchés que d'autres, nous comptons aussi que le Comité de sélection tiendra compte du fait que certains députés pourraient avoir manifesté leur volonté de participer aux travaux de certains comités de préférence à d'autres. Par ailleurs, en plus de refléter la composition de la Chambre, chaque comité chargé d'étudier un texte de loi comptera normalement le député qui parraine le projet de loi—dans le cas des projets de loi d'initiative gouvernementale, il s'agira du ministre ou du secrétaire parlementaire—de même que les porte-parole de l'Opposition chargés de la question étudiée.

23. Certains membres des comités permanents craindront peut-être de se voir privés d'occasions d'étudier un texte de loi donné s'il est renvoyé à un autre comité constitué spécialement à cette fin. Votre Comité estime qu'il est souhaitable que ces députés siègent et à leur comité permanent et au comité chargé d'étudier ledit projet de loi. Nous estimons que les comités législatifs offriront une tribune élargie et plus productive au plus grand nombre possible de députés intéressés à participer au processus législatif, sans pour autant que ce système gène l'exercice des actuelles fonctions d'examen confiées aux comités permanents. Nous pensons que le Comité de sélection sera sensible à ce problème. Quoi qu'il en soit, tout député pourra participer aux délibérations d'un comité législatif en tant que membre sans droit de vote.

24. Votre Comité croit que, grâce à ces outils très souples que sont les comités législatifs, le Comité de sélection pourra répondre et aux désirs du gouvernement, qui veut voir son programme législatif étudié avec diligence, et à ceux des députés, qui comptent participer plus efficacement. Nous avons déjà dit que le député qui parraine un projet de loi siègerait au comité chargé d'en faire l'étude. Aspect tout aussi important, nous estimons que les présidents de ces comités législatifs devraient agir d'une façon indépendante et neutre. Il est suggéré que le président choisi n'ait pas participé au débat en deuxième lecture. Nous rappelons l'expérience très réussie de la Chambre britannique qui fait appel à un groupe de présidents neutres désignés par l'Orateur pour présider les comités législatifs.

25. Votre Comité estime que les comités législatifs doivent être considérés comme des versions réduites du comité plénier et à qui serait confiée la responsabilité précise de l'examen en profondeur de la législation. Nous constatons que les principaux projets de loi de nature fiscale et financière, qui sont souvent très complexes et controversés, sont étudiés article par article par le comité plénier. L'Orateur adjoint, en tant que président des comités, est alors un président de séance impartial. Nous croyons que la création d'un groupe de présidents ajouterait ces atouts à l'étude en comité de tout texte législatif. En tant que présidents neutres, les membres du groupe seraient en mesure de se familiariser avec les règles de procédure de la Chambre, et de se réunir à l'occasion pour garantir le recours à des pratiques de présidence cohérentes. Nous nous attendons à ce que l'Orateur pourrait choisir, de part et d'autre de la Chambre, les députés devant faire partie du groupe. Comme l'Orateur possède une connaissance inégalée du fonctionnement de la Chambre, et qu'il connait très bien les intérêts des députés, il en tiendrait compte en désignant le président d'un comité chargé d'étudier tel ou tel projet de loi.

26. Par conséquent, votre Comité recommande de modifier ainsi le Règlement de la Chambre des communes, à:

a) l'article 69 du Règlement en ajoutant le paragraphe suivant:

«(3A) Le Comité de sélection doit également dresser et présenter dans les cinq jours de séance suivant l'adoption par la Chambre de la motion portant deuxième lecture d'un projet de loi, une liste de députés qui doivent faire partie d'un Comité spécial dit Comité législatif. Le rapport du Comité de sélection est réputé adopté dès sa présentation à la Chambre.»

b) L'alinéa 69(4)*b*) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«*b*) Les changements dans la liste des membres et celles des substituts de tout comité permanent, mixte ou spécial, autre qu'un comité législatif, s'appliquent vingt-quatre heures après que le député agissant comme whip en chef du gouvernement en a déposé avis auprès du greffier du comité. Les changements dans la liste des membres des comités législatifs s'appliquent immédiatement après que le député agissant comme whip en chef du gouvernement en a déposé avis auprès du greffier du comité.»

c) Le paragraphe 69(5) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«(5) Un Comité spécial, autre qu'un Comité législatif, ne compte pas plus de 15 membres. Un Comité législatif ne compte pas moins 20 membres et pas plus de 30 membres sans compter le président.»

d) Le paragraphe 69(8) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«(8) Les Comités permanents et les Comités législatifs sont autorisés individuellement à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déférées par la Chambre et à faire rapport à ce sujet à l'occasion; sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement, ils sont autorisés à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont ils peuvent ordonner l'impression, et à déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre.»

e) Le Règlement est modifié en ajoutant l'article suivant:

«69A. À l'ouverture de chaque session, l'Orateur désigne au moins dix députés, et à l'occasion, d'autres députés pour présider les Comités législatifs. Les députés ainsi désignés en conformité du présent article, ainsi que le président des Comités pléniers, le vice-président des Comités pléniers et le vice-président adjoint des Comités pléniers constituent le Comité des présidents.»

f) Le paragraphe 78(2) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«(2) À moins qu'il n'en soit ordonné autrement, lors de sa deuxième lecture, un projet de loi est renvoyé à un Comité législatif.»

27. Votre Comité recommande en outre que chacun des Ordres du jour portant deuxième lecture de projets de loi publics et qui figurent au Feuilleton et Avis soient modifiés de façon à déférer le projet de loi à un Comité législatif.

Bureau de la régie interne

28. Votre Comité a attiré l'attention de la Chambre sur la nécessité de faire en sorte que la direction de la Chambre bénéficie d'appuis étendus. De même, le Comité s'intéresse à la question des appuis sur lesquels on peut compter pour assurer la gestion interne de la Chambre. À l'heure actuelle, le Comité de la gestion et des services aux députés agit à titre de conseiller auprès du Président et des Commissaires de l'économie interne. D'après la loi, la Commission est composée de membres du Conseil privé. Dans la pratique, seuls les ministres du Cabinet ont été nommés commissaires, bien que rien n'empêcherait de nommer des membres du Conseil privé qui ne font pas partie du Cabinet, par exemple des membres de l'Opposition.

29. Le Comité trouve essentiel de modifier la Loi sur la Chambre des communes pour restructurer la Commission de l'économie interne (appelé dans le présent rapport Bureau de la régie interne). Il n'est pas normal, à notre avis, que seuls des ministres du Cabinet soient responsables de la régie interne de la Chambre des communes. Cette dernière regroupe de nombreuses tendances qui devraient se refléter dans la façon dont sont nommés les Commissaires.

30. En conséquence, votre Comité propose d'établir un nouveau Bureau de la régie interne et nous avons joint au présent rapport un projet de loi à cette fin (voir Annexe A). Ce projet de loi vise à modifier la composition du Bureau en élargissant l'éventail de ses membres pour assurer la participation de députés non membres du Cabinet. Le Bureau serait désormais composé du Président, du Vice-président, de deux ministres de la Couronne, du chef de l'Opposition ou d'un député que ce dernier désignera, et de quatre autres membres: deux députés nommés par le «caucus» du parti du gouvernement et deux députés des «caucus» de l'Opposition, dont au moins un de l'Opposition officielle. Le projet de loi ne précise pas comment les représentants de chaque caucus seront choisis. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une question qui relève de chaque caucus, mais nous sommes favorables à l'idée d'organiser des élections au sein des divers caucus à cette fin.

31. La création d'un Bureau de la régie interne leur donnerait voix au chapitre dans le fonctionnement du principal organisme de gestion de la Chambre; ils pourraient poser des questions à un membre désigné du Bureau pendant les séances de la Chambre et auraient ainsi leur mot à dire dans les décisions prises dans ce domaine.

32. Par conséquent, le Comité fait les recommandations suivantes:

a) Que l'article 44 du Règlement soit modifié par l'addition du paragraphe suivant:

«(5A) Des questions peuvent également être adressées verbalement, au moment prévu au paragraphe 18(3) du Règlement, à un membre du Bureau de la régie interne désigné par le Bureau.»

b) L'article 85 du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«85. Dans les dix jours qui suivent l'ouverture de la session, l'Orateur dépose sur le Bureau de la Chambre un compte rendu des travaux accomplis l'année précédente par le Bureau de la régie interne.

c) La version française de l'article 96 du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«96. Avant de remplir une vacance survenue dans le service de la Chambre, l'Orateur s'assure qu'il est nécessaire de maintenir la charge en question. L'Orateur détermine les appointements que comporte cet emploi, avec l'approbation du Bureau de la régie interne et de la Chambre.»

Le personnel et les budgets des comités

33. Les comités de la Chambre ont reçu pleins pouvoirs pour étudier les rapports. Ceci leur permet d'examiner minutieusement l'activité du gouvernement tout au long de l'année. En outre, nous recommandons aujourd'hui d'accorder à tous les comités des ressources financières et des pouvoirs nouveaux et de créer d'autre mécanismes pour leur faciliter le travail.

34. Par conséquent, votre comité recommande que l'article 69 du Règlement soit modifié par l'adjonction des nouvelles dispositions suivantes:

«(8A) Les Comités sont autorisés individuellement à retenir les services de spécialistes, de personnel professionnel, technique et de soutien dont ils peuvent avoir besoin.

(8B) *a*) Le Comité ne doit engager aucun frais tant que le président dudit Comité, ou un député agissant en son nom, n'a pas présenté à la Commission de l'économie interne un énoncé suffisamment détaillé des prévisions de dépenses pour une période donnée, et tant que ledit budget n'a pas été approuvé en partie ou en entier par la Commission.

b) Lorsque le Comité a atteint son plafond de dépenses établi dans le budget, il ne doit engager aucune autre dépense tant qu'un ou des budgets supplémentaires n'ont pas été déposés par son président, ou par une personne le représentant, à la Commission de l'économie interne, et tant que lesdits budgets n'ont pas été approuvés en partie ou en entier par la Commission».

Et que le Règlement soit modifié par l'adjonction des nouvelles dispositions suivantes:

«(85A) Dès que le Bureau de la régie interne a approuvé ou rejeté un budget ou un budget supplémentaire qui lui a été présenté conformément à l'alinéa 69(8B) du Règlement, le Président dépose sur le Bureau de la Chambre la décision de la Commission.»

Déclarations de ministres

35. Le Comité a étudié divers moyens de redonner de l'importance aux travaux de la Chambre des communes. Car, depuis un certain nombre d'années, le Parlement a perdu de son importance comme point central de l'activité gouvernementale. Les ministres ont abandonné la pratique selon laquelle ils faisaient leurs déclarations de politique devant le Parlement. Or, s'ils ont abandonné cette pratique, c'est en grande partie parce que ces déclarations, quand elles sont suivies d'une longue série de questions, peuvent considérablement réduire le temps qui peut être consacré à l'étude des affaires émanant du gouvernement.

36. Comme nous sommes d'avis que les ministres doivent annoncer la politique de leur gouvernement devant le Parlement, nous recommandons que la Chambre revienne à l'ancienne pratique en ce qui concerne les déclarations ministérielles. D'après nous, il faudrait éliminer la mini-période de questions suivant les déclarations ministérielles, mais permettre à un représentant de chacun des partis d'opposition de commenter la déclaration. Mais, comme nous ne voulons pas que la Chambre soit privée du temps consacré à ces interventions pour s'occuper d'autres affaires, nous recommandons que la séance soit prolongée en conséquence. Ainsi, si l'on passe 20 minutes un mardi à entendre une déclaration et les interventions s'y rapportant, la Chambre prolongera jusqu'à 18 h 20 son étude des affaires émanant du gouvernement, pour ensuite entreprendre le débat sur la motion d'ajournement.

37. Votre comité recommande:

a) que le paragraphe 18(4) du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(4) Au sujet des déclarations de ministres prévues au paragraphe (3) ci-dessus, un ministre de la Couronne peut faire un court exposé de faits ou une courte déclaration de politique gouvernementale. Un porte-parole de chaque parti de l'Opposition pourra ensuite commenter brièvement cet exposé ou cette déclaration. L'Orateur limitera la durée de ces interventions comme il le jugera bon. La séance sera prolongée pour une période de temps correspondante.»

b) que le paragraphe 45(7) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(7) Quand un article du Règlement ou un ordre spécial de la Chambre porte que l'examen d'une question précise doit se continuer après l'heure prévue pour l'ajournement ce jour-là ou qu'il faut régler ou terminer l'examen de cette question immédiatement au cours d'une séance, le débat sur l'ajournement de cette séance est suspendu à moins que la séance ne soit prolongée en conformité de l'article 18(4).»

Le Règlement et les questions de confiance dans le gouvernement

38. Votre groupe de travail tient à faire remarquer qu'avant 1968, date à laquelle la Chambre a adopté, entre autres règles, la procédure actuelle relative aux subsides, toutes les prévisions budgétaires étaient portées à l'ordre du jour de la Chambre constituée en Comité des subsides. Avant de se constituer en Comité des subsides, la Chambre était saisie à six reprises au cours d'une session d'une motion pour que le

Président quitte le fauteuil et que la Chambre se constitue en Comité des subsides. Ces motions étaient l'occasion d'un débat général sur des questions relatives à la politique et à la responsabilité gouvernementales qui se terminait par un vote. Ces votes étaient toujours considérés comme des votes de confiance, même si le Règlement n'en faisait pas état.

39. En 1968, la procédure a été profondément modifiée. A l'heure actuelle, toutes les prévisions budgétaires sont renvoyées en permanence aux comités permanents et les partis de l'opposition disposent de 25 jours pendant lesquels ils peuvent choisir le sujet des débats. Il a toutefois été décidé de limiter à six le nombre de jours pendant lesquels une motion de l'opposition pouvait être mise aux voix. On partait du principe que ces motions pouvant faire l'objet d'un vote traiteraient invariablement de questions de confiance et on les considérait comme l'équivalent des six motions précédant la constitution de la Chambre en Comité des subsides qui avait caractérisé l'ancien système. C'est pour cette raison que l'on a donné aux articles 62(9), (10) et (11) leur formulation actuelle.

40. Compte tenu de la volonté de rendre la Chambre plus responsable vis-à-vis des députés et du public, le Comité estime que les questions de confiance dans le gouvernement doivent toujours être clairement assujetties à une décision politique. Les motions de défiance ne doivent pas être définies par le Règlement mais clairement libellées comme telles par le député qui présente une motion en ce sens.

41. Votre Comité note que le Règlement, dans sa forme actuelle, considère comme des 'motions de défiance' les motions d'opposition présentées les jours désignés et pouvant faire l'objet d'un vote. Encore une fois, la question de confiance doit être clairement exprimée comme telle dans la motion et non pas être définie par le Règlement. Les Présidents précédents ont indiqué qu'il n'appartient pas à la présidence de décider si une motion constitue ou non une question de confiance. Nous sommes d'accord que cette expression ne doit pas être utilisée dans le Règlement pour déterminer à l'avance la nature d'une motion.

42. Votre Comité recommande, par conséquent, que toutes les mentions relatives aux questions de confiance soient supprimées du Règlement, tout en reconnaissant que tout député a le droit de formuler une motion de manière à en faire une question de confiance.

43. Votre comité recommande:

a) Que le paragraphe 62(9) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(9) Dans chacune des périodes, décrites au paragraphe (5) du présent article, pas plus de deux motions d'opposition ne pourront être des motions à mettre aux voix. La durée des délibérations sur une motion de défiance sera précisée dans le préavis relatif à l'attribution d'un ou de plusieurs jours réservés à ces délibérations sur une motion à mettre aux voix, quinze minutes avant l'heure habituelle de l'ajournement quotidien, l'Orateur suspendra les délibérations et mettra aux voix, sur le-champ, et sans autre débat ni amendement, toute question nécessaire à l'expédition des affaires relatives à ladite motion.»

b) Que le paragraphe 62(10) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(10) Le dernier jour désigné de chaque période mais, au plus tard, le dernier jour de séance de la période, quinze minutes avant l'heure habituelle de l'ajournement quotidien l'Orateur suspendra les délibérations alors en cours et, si ces délibérations n'ont pas trait à une motion devant être mise aux voix, il mettra aux voix, sur-le-champ et successivement, sans débat ni amendement, toutes les questions nécessaires à l'expédition de toute affaire relative aux crédits provisoires, au budget principal des dépenses et à un budget supplémentaire des dépenses, au rétablissement de tout poste du budget ou à tout poste du budget auxquels on s'oppose, et à l'adoption, à toutes les étapes, de tout projet de loi fondé sur le budget. Si la motion à l'étude au moment de l'interruption est une motion devant être mise aux voix, l'Orateur met d'abord aux voix, sans autre débat ou amendement, toute question qui s'y rattache et immédiatement met successivement aux voix, sans débat ni amendement, toute question se rattachant aux affaires en délibération concernant les crédits provisoires, le budget principal des dépenses, un budget supplémentaire, le rétablissement d'un poste au budget, ou un poste auquel on s'est opposé au budget et, nonobstant les dispositions de l'article 76(1), l'adoption à toutes les étapes, d'un ou de plusieurs projets de loi s'y rattachant. L'article concernant l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien demeure suspendu jusqu'à ce que toutes les questions susmentionnées aient été réglées.»

c) Que le paragraphe 62(11) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(11) Les délibérations sur une motion qui n'est pas une motion qui doit être mise aux voix se terminent ou à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, selon le cas.»

d) Que le paragraphe 35(1) du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«35.(1) Sauf dispositions contraires du présent Règlement, lorsque l'Orateur occupe le fauteuil, aucun député, sauf le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ou un ministre proposant un ordre émanant du gouvernement et le député répliquant immédiatement après ce ministre ne doit parler plus de vingt minutes à la fois en un débat quelconque. Toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Projets de loi sur les voies et moyens

44. Les projets de loi afférents à une motion des voies et moyens sont ceux qui concernent les mesures fiscales et les autres mesures visant à obtenir de l'argent des contribuables. Le Comité estime que l'étude de ces projets de loi en Comité plénier n'a plus, dans des conditions normales, sa raison d'être. Ces projets de loi sont généralement très complexes, et il semble préférable qu'ils soient confiés à un groupe de députés spécialistes de ces questions. De cette façon, il serait possible d'entendre des témoins et

la Chambre aurait plus de temps à consacrer à l'étude d'autres questions. Le Comité recommande, par conséquent, que soit modifié l'article voulant que les projets de loi afférents à une motion des voies et moyens soient étudiés en Comité plénier conformément à nos recommandations antérieures. Ces projets de loi devraient être renvoyés aux comités législatifs.

45. Votre comité recommande que le paragraphe 78(3) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Après sa deuxième lecture, tout projet de loi afférent à une motion des subsides doit être renvoyé à un Comité plénier.»

Organisation des travaux relatifs aux affaires émanant des députés

46. Votre Comité recommande que l'organisation des travaux pendant le temps réservé aux «Affaires émanant des députés» soit confiée à la Présidence. Celle-ci, par l'intermédiaire du Vice-président, pourrait en assurer la planification et la coordination offrant ainsi à la Chambre l'occasion d'exercer pleinement sa responsabilité à cet égard.

Changements linguistiques

47. Le Comité prend note de l'utilisation du mot «Orateur» dans la version française du Règlement. Nous sommes d'accord qu'il serait préférable de se servir des termes suivants pour désigner les personnes qui président aux travaux: «Président», «Vice-président», «président des Comités pléniers», «vice-président des Comités pléniers» et «vice-président adjoint des Comités pléniers». Nous recommandons donc que le Règlement soit modifié en conséquence.

48. Votre comité recommande

a) Que, dans la version française du Règlement, les mots «Orateur» et «Orateur adjoint» soient partout remplacés par «Président» ou «Vice-président» selon le cas.

b) Que, dans les articles 16, 38 et 60 de la version française du Règlement, on ajoute au mot «Président» les mots «des Comités pléniers».

c) Que, partout où apparaissent les mots «Président des Comités» et «Vice-président des Comités» dans la version française de l'article 57 du Règlement, on ajoute le mot «pléniers».

d) Que, dans la version française du Règlement, le mot «Bureau» soit partout remplacé par le mot «Table» à l'exception des articles 85 et 96 du Règlement.

L'AVENIR

49. Votre Comité est heureux d'être déjà parvenu à un consensus sur un si grand nombre de recommandations importantes contenues dans les rapports du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure. Nous aborderons d'autres questions visées par notre mandat dans les mois à venir. Nous espérons que le Comité continuera dans la même voie, car ce n'est que par la consultation générale et l'entente que les règles parlementaires pourront être modifiées.

50. Au cours de la présente législature, les articles provisoires du Règlement adoptés en 1982 demeureront en vigueur jusqu'à nouvel ordre et feront l'objet d'un examen approfondi par le Comité.

51. Nous écrirons à chaque député de la Chambre pour l'inviter à nous faire connaître son point de vue sur les divers sujets visés par notre mandat.

52. Votre Comité exhorte la Chambre à entériner et à mettre en application immédiatement les recommandations contenues dans ce rapport. De plus, conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, le Comité demande que toutes les recommandations non étudiées par la Chambre fassent l'objet d'une réponse globale.

53. Votre Comité reconnaît que les modifications proposées dans le présent rapport, si elles sont adoptées, nécessiteront la réimpression du Règlement de la Chambre, et il recommande par conséquent que le Greffier de la Chambre soit autorisé à publier une nouvelle version du Règlement, en renumérotant les articles et en y incorporant les modifications proposées et toute autre modification consécutive.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 1 et 2*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

JAMES A. McGRATH

APPENDIX «A»
C-

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-

An Act to amend the House of Commons Act
(Board of Internal Economy)

First reading,

ANNEXE «A»
C-

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-

Loi modifiant la Loi sur la Chambre des communes
(Bureau de la régie interne)

Première lecture le

1st Session, 33rd Parliament,
33 Elizabeth II, 1984

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-

An Act to amend the House of Commons Act

(Board of Internal Economy)

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

R.S., c. H-9

1. Sections 15 to 18 of the *House of Commons Act* and the heading preceding section 15 are repealed and the following substituted therefor:

"BOARD OF INTERNAL ECONOMY

Board established

15. (1) There shall be a Board of Internal Economy of the House of Commons, over which the Speaker of the House of Commons shall preside, to act on all matters of financial and administrative policy affecting the House of Commons, its offices and its staff.

Composition of Board

(2) The Board shall, in addition to the Speaker, consist of the Deputy Speaker, two members of the Queen's Privy Council for Canada nominated from time to time by the Governor in Council, the Leader of the Opposition or his nominee and four other Members of the House of Commons who may be appointed from time to time as follows:

(*a*) two members by the House of Commons caucus of the government party; and

1re session, 33e législature,
33 Elizabeth II, 1984

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-

Loi modifiant la Loi sur la Chambre des communes

(Bureau de la régie interne)

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète :

S.R., c. H-9

1. Les articles 15 à 18 de la *Loi sur la Chambre des communes* et la rubrique précédant l'article 15 sont abrogés et remplacés par ce qui suit :

«BUREAU DE LA RÉGIE INTERNE

Constitution du Bureau

15. (1) Est créé un Bureau de la régie interne de la Chambre des communes, présidé par le Président de la Chambre des communes et chargé de toutes les questions de politique financière et administrative afférentes à la Chambre des communes, ses services et son personnel.

Composition du Bureau

(2) Le Bureau comprend, outre le Président, le Vice-président, deux membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada nommés par le gouverneur en conseil, le chef de l'opposition ou la personne qu'il désigne et quatre autres députés qui peuvent être nommés comme suit :

a) deux membres par le «caucus» à la Chambre des communes du parti du gouvernement;

b) deux membres par les «caucus» à la Chambre des communes des partis de

Explanatory Notes

The purpose of this proposal is to formalize the designation and constitution of the Board of Internal Economy and to modify its composition in conformity with the recommendations of the Special Committee on Standing Orders and Procedure, to remove certain archaisms and to make certain changes consequential thereto.

Clause 1: Sections 15 to 18 at present read as follows:

"Internal Economy

15. The person who fills the office of Speaker at the time of any dissolution of Parliament, shall, for the purpose of the following provisions of this Act, be deemed to be the Speaker until a Speaker is chosen by the new Parliament.

16. (1) The Governor in Council shall appoint *four* members of the Queen's Privy Council for Canada who are also members of the House of Commons, who, with the Speaker of the House of Commons, shall be *commissioners for the purposes of this section and sections 17 and 18.*

(2) The names and offices of such commissioners shall be communicated by message from the Governor in Council to the House of Commons, in the first week of each session of Parliament.

(3) Three of the commissioners, whereof the Speaker *of the House of Commons* shall be one, *may carry the said provisions into execution.*

(4) In the event of the death, disability, or absence *from Canada* of the Speaker *during any dissolution or prorogation of Parliament, any three of the commissioners may carry the said provisions into execution.*

17. (1) The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of *m*embers, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and *clerks thereof* under his direction, during the fiscal year.

(2) The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the *messengers, doorkeepers and servants of the House* under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.

(3) Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.

(4) The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.

(5) Such *several* estimates of the *Clerk, Sergeant-at-Arms and Speaker* shall be transmitted by the Speaker to the Minister of Finance *for his approval, and shall be laid* severally before the House of Commons with the *other* estimates for the year.

18. All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to members of the House of Commons under the *Senate and House of Commons Act*, are subject to the order of the *commissioners, or any three of them, of whom the Speaker shall be one.*"

Notes explicatives

Cette proposition de la loi vise à donner une forme officielle à la désignation et la constitution du Bureau de la régie interne et à modifier sa composition conformément aux recommandations du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure, à supprimer certains archaïsmes et à y apporter certains changements connexes.

Article 1: Texte actuel des articles 15 à 18:

«*Économie* interne

15. La personne qui remplit la charge d'Orateur lors de la dissolution du Parlement est, pour les fins des dispositions suivantes de la présente loi, censée être l'Orateur jusqu'à ce qu'un Orateur soit nommé par le nouveau Parlement.

16. (1) Le gouverneur en conseil désigne *quatre* membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui sont en même temps membres de la Chambre des communes, lesquels, avec *l'Orateur* de la Chambre des communes, doivent être *commissaires pour les objets du présent article et des articles 17 et 18.*

(2) Les noms et les titres officiels de ces commissaires sont communiqués, dans un message du gouverneur en conseil, à la Chambre des communes, dans la première semaine de chaque session du Parlement.

(3) Trois de ces commissaires, dont l'un est l'Orateur de la Chambre des communes, *peuvent exécuter lesdites dispositions.*

(4) Si *l'Orateur* décède, devient incapable de remplir ses fonctions ou *s'absente du Canada pendant que le Parlement est dissous ou prorogé, trois des commissaires peuvent exécuter lesdites dispositions.*

17. (1) Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et des appointements, allocations et dépenses imprévues de la Chambre et de ses différents *fonctionnaires et employés qui sont* sous la direction du greffier.

(2) Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications des *messagers, portiers et préposés de la Chambre* qui sont la direction du sergent-d'armes, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.

(3) Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation de *l'Orateur* qui les sanctionne et les modifie selon qu'il le juge à propos.

(4) *L'Orateur* prépare dès lors un état estimatif des sommes nécessaires aux diverses fins susdites, et il y appose sa signature.

(5) *Ces différents* états estimatifs *du greffier, du sergent-d'armes et de l'Orateur* sont, par ce dernier, transmis au ministre des Finances *pour qu'il les approuve*, et sont soumis séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires pour l'année financière.

18. Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payable aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, sont assujetties à l'ordre des *commissaires ou de trois d'entre eux dont l'un doit être l'Orateur de la Chambre.*»

(*b*) two members by the House of Commons caucuses of the parties in opposition to the government, at least one of whom is appointed by the party recognized as the Official Opposition.

b) deux membres par les caucus des partis de l'opposition dont au moins un membre est nommé par le parti reconnu comme l'opposition officielle.

Appointments

(3) In the first week of every session of Parliament and from time to time thereafter as the need arises, the Speaker shall inform the House of Commons of the appointments made to the Board.

Nominations

(3) Au cours de la première semaine de chaque session du Parlement et selon les besoins par la suite, le Président fait connaître à la Chambre des communes les nominations au Bureau.

Quorum

(4) Five members of the Board, of whom the Speaker shall be one, shall constitute a quorum.

Quorum

(4) Cinq membres du Bureau, dont le Président, forment quorum.

Death, disability or absence of Speaker

(5) In the event of the death, disability or absence of the Speaker, five members of the Board, of whom the Deputy Speaker shall be one, shall constitute a quorum, and the Deputy Speaker shall preside over the Board.

Décès, incapacité ou absence du Président

(5) En cas de décès, d'incapacité ou d'absence du Président, cinq membres du Bureau, dont le Vice-président, forment quorum et le Vice-président préside le Bureau.

Estimate to be made by the Clerk

16. (1) The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of Members of the House of Commons, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and staff under his direction, during the fiscal year.

État estimatif fait par le greffier

16. (1) Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et des appointements, allocations et dépenses imprévues de la Chambre et du personnel sous la direction du greffier.

Estimate to be made by the Sergeant-at-Arms

(2) The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the several officers and staff under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.

État estimatif fait par le sergent-d'armes

(2) Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications du personnel sous sa direction, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.

To be submitted to Speaker

(3) Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.

Soumis au Président

(3) Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation du Président qui les sanctionne et les modifie selon qu'il le juge à propos.

Speaker to prepare an estimate

(4) The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.

État estimatif du Président

(4) Le Président prépare dès lors un état estimatif des sommes nécessaires aux diverses fins susdites, et il y appose sa signature.

Estimates included in government estimates and tabled

(5) All such estimates shall, upon approval by the Board of Internal Econo-

Inclusion au budget du gouvernement et dépôt

(5) Les états estimatifs susvisés sont, sur approbation du Bureau, transmis par le

my, be transmitted by the Speaker to the Minister of Finance who shall lay them severally before the House of Commons with the estimates of the government for the year.

Sums subject to order of the Board

17. All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to Members of the House of Commons under the *Senate and House of Commons Act* are subject to the order of the Board.

In case of dissolution

18. Upon a dissolution of Parliament, every member of the Board shall continue in office until another member is appointed in his place."

Président au ministre des Finances qui les soumet séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires du gouvernement pour l'année financière.

Sommes assujetties à l'ordre du Bureau

17. Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payables aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, sont assujetties à l'ordre du Bureau.

En cas de dissolution

18. En cas de dissolution du Parlement, chaque membre du Bureau demeure en fonction jusqu'à la nomination de son remplaçant."

ANNEXE 8

Deuxième rapport à la Chambre

Le mardi 26 mars 1985

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

1. Dans le discours du trône prononcé à l'ouverture de la première session de la présente législature, le gouvernement a indiqué que la réforme de la Chambre des communes serait une de ses premières priorités. La Chambre a donc créé un Groupe de travail sur la réforme de la Chambre des communes, composé de sept membres. Constitué le 5 décembre 1984, le Comité a présenté son premier rapport le 20 décembre. Ce rapport était le fruit de séances intensives au cours desquelles le Groupe de travail a examiné et reformulé un certain nombre des recommandations du Comité spécial du règlement et de la procédure. En faisant siennes ces recommandations révisées, le Comité tient à souligner que la Chambre doit amorcer elle-même le processus de réforme. Les recommandations contenues dans ce rapport visent notamment à créer des comités législatifs, à élire le Président au scrutin secret, à mettre sur pied un Bureau de la régie interne modifié et élargi et à doter les comités de personnel et de budgets.

2. Depuis la présentation de son premier rapport, le Comité a adopté un programme très général qui lui permettra d'étudier diverses questions relatives à la Chambre des communes et d'en faire rapport. Figurent parmi ces questions: l'utilisation du temps, les comités, la présidence, la confiance, la responsabilité ministérielle et le rôle du simple député.

3. Le Comité estime devoir faire rapport à la Chambre dès maintenant d'un certain nombre de questions.

Sanction Royale

4. Le Comité a également examiné la pratique selon laquelle la Chambre doit aller entendre le Gouverneur général ou son suppléant proclamer la sanction royale. Pendant la première session de la 32 Législature, cette pratique a fait perdre à la Chambre

l'équivalent de plus d'un jour de séance, sans compter qu'elle a interrompu le cours de ses travaux. Le Parlement du Royaume-Uni a abandonné cette pratique en 1967 et elle n'est suivie par aucun autre Parlement du Commonwealth.

5. Le Comité note qu'au Parlement de l'Australie, la sanction royale est toujours communiquée par message écrit, selon la marche décrite ci-dessous;

- le président de la Chambre dont émane le projet de loi envoie au Gouverneur général une lettre à laquelle sont annexés les exemplaires du projet de loi.
- Le Gouverneur général signe les projets de loi ainsi que deux messages, chacun destiné à l'une des deux Chambres, pour informer celles-ci que la sanction royale a été accordée.
- Il est fait rapport séparément aux deux Chambres du message du Gouverneur général.

6. **Le Comité recommande** que le Parlement du Canada adopte la formule selon laquelle la sanction royale est donnée par message écrit et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires à cette fin. Par contre, on devrait également prévoir la possibilité de recourir à la pratique actuelle si c'est là le bon vouloir de Son Excellence ou le conseil de ses ministres.

Médias électroniques

7. Le Comité a entendu plusieurs témoins sur la question de la télédiffusion des délibérations des comités. Il fera des recommandations en ce qui concerne l'utilisation de matériel électronique et photographique aux séances des comités dans un rapport ultérieur.

8. Pour le moment, **nous recommandons** que les membres autorisés de la tribune parlementaire puissent enregistrer sur bande sonore les délibérations des comités en se servant des prises actuellement prévues à cette fin dans les salles de réunion et les diffuser.

9. En outre, **nous recommandons** que la Société Radio-Canada n'apporte aucun changement à la formule actuelle de télédiffusion des travaux parlementaires avant que le Comité ne présente son rapport final.

Article 1 du Règlement

10. L'article 1 du Règlement de la Chambre des communes est libellé en ces termes:

> 1. Dans tous les cas non prévus par le présent Règlement ni par des ordres de session ou autres, la Chambre suit, en tant qu'ils lui sont applicables, les usages et coutumes de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, alors en vigueur.

11. Le Comité estime que la pratique à la Chambre des communes a suffisamment évolué et qu'il n'est plus nécessaire de suivre les usages en vigueur dans une autre Chambre et dans un autre pays. Par contre, il est toujours utile d'examiner les précédents et les règles ayant cours dans d'autres assemblées législatives et dans

d'autres parlements.Pour assurer le maintien de nos traditions, tout en accordant à la Chambre l'autonomie voulue pour évoluer en fonction de ses besoins, **le Comité recommande** que l'article 1 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

> 1. Dans tous les cas non prévus par le présent Règlement, le Président de la Chambre ou du comité décide des questions de procédure, en se fondant sur les usages et précédents de la Chambre des communes du Canada et sur les traditions du Parlement canadien et d'autres Parlements, en tant qu'ils sont applicables à la Chambre.

Votes par appel nominal

12. Après avoir examiné la méthode très lente qu'utilise actuellement la Chambre pour les votes par appel nominal, les membres du Comité sont unanimes à penser que le mode de scrutin doit être modifié.

13. Bien qu'ils soient conscients de la façon dont les votes se déroulent à la Chambre, les députés ne se rendent peut-être pas compte de la complexité du processus de consignation des résultats. Le mode de scrutin actuel nécessite la participation de deux groupes d'employés. Ceux qui s'occupent de consigner les voix à la Chambre sont très visibles, mais il y a également une autre équipe, pouvant comprendre jusqu'à huit personnes, qui est chargée de consigner le résultat des votes aux fins des *Procès-verbaux* (*Journaux*).

14. Il faut actuellement six personnes pour inscrire les votes à la Chambre: —le Greffier de la Chambre, qui inscrit sur l'imprimé prévu à cette fin le nom de tous les députés au fur et à mesure qu'ils se lèvent pour voter et que leur nom est annoncé; un greffier à la Table, qui annonce, de mémoire, le nom des députés qui se lèvent à tour de rôle; deux autres greffiers à la Table qui tiennent le compte, sur l'imprimé prévu à cette fin, du nombre de députés qui ont voté pour ou contre une proposition; et deux autres greffiers installés derrière les rideaux, qui tiennent un compte parallèle et envoient leurs résultats pour qu'ils soient comparés avec ceux des greffiers à la Table une fois le vote terminé.

15. La méthode actuelle présente en outre une faiblesse importante du fait que deux personnes seulement ont l'expérience nécessaire pour annoncer de mémoire le nom des députés au fur et à mesure qu'ils se lèvent pour voter. Si ces personnes étaient malades, la Chambre serait évidemment obligée d'improviser un nouveau mode de scrutin.

16. Le personnel de la Direction des Journaux inscrit les résultats des votes par appel nominal aux *Procès-verbaux* quotidiens. L'inscription des résultats de chaque vote occupe trois employés pendant trente minutes.

17. Lorsqu'il lui faut consigner les résultats des nombreux votes tenus à l'étape du rapport, le processus devient extrêmement lent et complexe, et la Direction doit y affecter du personnel supplémentaire. L'adoption d'un mode de scrutin électronique permettrait de consigner automatiquement les résultats aux fins des *Procès-verbaux*.

18. Moins de dix minutes suffisent pour se rendre à la Chambre des communes à partir des différents édifices faisant partie de la Colline parlementaire.

19. Par conséquent, **le Comité recommande** l'adoption d'un système de vote électronique. Ce système modifierait la façon de procéder aux votes par appel nominal.

20. Une fois le débat terminé, le Président met la question aux voix. Si l'on réclame la tenue d'un vote par appel nominal, le Président met de nouveau la question aux voix et déclenche le système de vote pour une période de quinze minutes. Pendant ce temps, la sonnerie d'appel convoque les députés qui, après avoir inséré leur carte d'identité dans l'ordinateur, y inscrivent leur vote—Oui, Non ou Présent. A la fin de cette période de quinze minutes, l'ordinateur refuse toute nouvelle entrée et les résultats sont annoncés et immédiatement mis à la disposition des députés, des médias et du public.

21. Si la Chambre est simultanément saisie de plusieurs questions, comme cela se produit à l'étape du rapport ou au moment de l'étude du Budget des dépenses, quinze minutes seront prévues pour le vote sur la première question, et cinq minutes seront accordées pour chacune des autres questions.

22. Les whips pourront convoquer les députés pour le vote au moyen d'un système d'advertissement à distance électronique. Pour certains, pareille limitation du temps accordé aux députés pour voter peut sembler faire perdre à la Chambre de sa souplesse, mais le Comité estime que la Chambre des communes ne peut plus se permettre de retarder la tenue d'un vote pour donner à quelques députés le temps d'arriver pour voter. Il ne faut pas oublier que le député doit se dévouer avant tout à la Chambre.

23. **Le Comité recommande** que le système de vote électronique réponde aux conditions suivantes:

(*a*) chaque député vote de sa place;

(*b*) chaque vote est immédiatement consigné et les résultats sont affichés simultanément;

(*c*) les noms des députés et l'objet du vote sont affichés à un tableau installé à la Chambre à un endroit approprié, et le temps dont disposent les députés pour voter est aussi affiché à un endroit approprié;

(*d*) les députés ont la possibilité de modifier leur vote dans les deux premiers tiers du temps accordé pour le vote.

24. Il y a des occasions solennelles pour lesquelles la Chambre voudra peut-être, par consentement unanime, conserver un mode de scrutin plus traditionnel. Puisqu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les greffiers conservent leur habileté à annoncer le nom des députés comme ils le font aujourd'hui et au cas où le système informatique ferait défaut, la Chambre devrait adopter un nouveau mode de scrutin par appel nominal. Les députés se lèveraient pour voter en entendant leur nom au lieu de se lever d'abord, pour que les greffiers annoncent ensuite leur nom, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Pour ces occasions, la sonnerie d'appel se ferait entendre pendant quinze minutes, après quoi on procéderait au vote par appel nominal.

La Colline parlementaire

25. Le mandat du Comité spécial, tel qu'il est décrit dans son ordre de renvoi, prévoit notamment qu'il examinera les installations de la Chambre des communes. Le

Comité a tenu une séance à ce sujet avec le Comité permanent de la gestion et des services aux députés, qui se heurte depuis de nombreuses années à une pénurie de locaux adéquats pour loger les députés et leur personnel. Deux facteurs importants ont entravé les efforts déployés par les divers présidents et comités pour répondre aux besoins de la Chambre. Premièrement, la Chambre des communes n'a pas de budget d'immobilisations. Deuxièmement, le Parlement n'a pas d'agent général qui relève de son autorité et qui puisse agir en son nom et planifier ses besoins en installations. Jusqu'à ce jour, le Parlement s'en est remis au bon vouloir du ministre des Travaux publics.

26. Nous nous empressons d'ajouter qu'il ne faut pas blâmer les responsables de la prestations des services en cause, ni à la Chambre des communes ni dans les ministères concernés. Le Parlement a négligé de prévoir les fonds et l'autorité nécessaires pour assurer le maintien et l'amélioration de ses installations. Il est urgent de remédier à cette lacune.

27. **Nous proposons** que la responsabilité de la Colline parlementaire soit confiée à un nouveau fonctionnaire, appelé Intendant du Parlement, qui relèverait des deux Chambres.

28. À la Chambre des communes, l'Intendant relèverait, par l'intermédiaire du Président, du nouveau Bureau de la régie interne dont nous avons proposé la création dans notre premier rapport. Les terrains de la Colline parlementaire élargie, qui constituent un important symbole national, seraient administrés par l'Intendant. Le bureau de l'Intendant recevrait des fonds pour assumer les dépenses de construction, d'exploitation, d'entretien et d'immobilisations qui seraient engagées. L'Intendant du Parlement serait autorisé à demander des services et à les payer. Il pourrait également représenter le Parlement auprès des services de planification de la Commission de la capitale nationale et des municipalités d'Ottawa et de Hull. Le Parlement assumerait ainsi la responsabilité de la Colline parlementaire.

Utilisation de l'édifice du Centre

29. Au cours de ses délibérations, le Comité a constaté que le ministère des Travaux publics avait reçu deux rapports sur l'état matériel de l'édifice du Centre. Le premier, préparé en 1976 par le bureau Mitchell Partnership of Consulting Engineers, souligne la nécessité d'apporter d'importantes améliorations aux installations mécaniques et électriques. Ceux-ci n'ont pas fait l'objet de véritables travaux de réfection depuis l'arrivée des premiers occupants en 1919. Le second, préparé par le bureau L.M. Architectural group and Ogilvy and Hogg, Architects in Consortium, souligne la détérioration de l'édifice du Centre et l'absence d'un plan directeur officiellement approuvé pour son aménagement futur. Les nombreux changements apportés à l'édifice au fil des ans ont résulté, non pas de l'application d'une politique officielle, mais de la nécessité de répondre au fur et à mesure aux nouveaux besoins opérationnels qui se faisaient sentir, de la volonté d'incorporer aux installations les nouveaux progrès technologiques et des revirements soudains des priorités gouvernementales. Les recommandations contenues dans ces deux rapports ainsi que celles formulées par le Commissaire des incendies font qu'il est opportun d'examiner les besoins du Parlement et l'utilisation de l'édifice du Centre.

30. L'édifice du Centre a d'abord été construit pour répondre aux besoins du Sénat et de la Chambre des communes. Après l'incendie de 1916, il a été reconstruit, encore une fois en vue de répondre principalement aux besoins des deux Chambres. Cependant, au fur et à mesure que la nature du gouvernement a évolué et que le nombre des ministres s'est accru, les besoins de ceux-ci l'ont emporté de plus en plus sur ceux du Parlement.

31. En 1976, la Commission consultative des locaux parlementaires (Commission Abbott) avait recommandé que l'édifice soit rénové et qu'il serve désormais à des fins législatives. «On devra essayer... de réduire autant que possible la superficie réservée aux fonctions exécutives plutôt que celle réservée aux fonctions législatives.» Le Comité a conclu que l'ampleur des travaux nécessaires uniquement pour remettre en état les installations mécaniques et électriques et les dispositifs de prévention des incendies donnait à la Chambre des communes l'occasion idéale de modifier l'utilisation de l'édifice du Centre.

32. Les locaux de la Chambre des communes devraient être un point de rencontre pour les députés. C'est pour servir dans cette Chambre que les députés ont été élus. Au lieu de s'y réunir uniquement pour leurs délibérations officielles, les députés devraient pouvoir y poursuivre des activités non directement liées à leurs fonctions de législateurs. Des salles devraient être assignées en permanence aux caucus. Les locaux réservés aux ministres, en leur qualité de membres de la Chambre des communes, seraient les mêmes que ceux assignés aux simples députés. Nous reconnaissons, comme la Commission Abbott, que le Premier ministre, le chef de l'Opposition, les chefs de partis, les leaders des partis à la Chambre et les whips ont des besoins particuliers, mais nous estimons que l'édifice du Centre a été soumis à une utilisation excessive. Nous tenons, par ailleurs, à souligner que tous les députés doivent se sentir «chez eux» dans l'édifice du Centre. Pour cela il faudra reconnaître que sa première raison d'être est d'abriter le Parlement du Canada—c'est l'édifice du pouvoir législatif, et non celui du pouvoir exécutif.

33. L'aménagement futur de l'édifice du Centre à des fins législatives et la formulation d'un plan directeur devront tenir compte du besoin urgent de prévoir des salles de réunion plus nombreuses et plus convenables aussi bien pour les comités que pour les caucus. Il y aurait lieu d'y aménager au moins une grande salle dont la disposition refléterait la structure de la Chambre et qu'utiliseraient les comités législatifs dont nous avons proposé la création dans notre premier rapport.

Locaux pour les députés

34. La pénurie de locaux pour les députés, leur personnel et, de façon générale, la Chambre des communes continue à poser un problème aigu, auquel il est urgent de remédier. À l'heure actuelle, 60 députés ont des bureaux de dimensions inférieures aux 790 pieds carrés normalement prévus, et ce, alors que la Commission Abbot avait recommandé que chaque député dispose d'un bureau d'au moins ! 000 pieds carrés. En outre, huit députés ont dû être logés dans l'édifice Wellington, ce qui les éloigne encore davantage du centre d'activité de la Chambre des communes. Une solution s'impose d'urgence.

35. Par conséquent, **le Comité recommande fortement et à l'unanimité** que l'immeuble voisin de l'édifice de la Confédération actuellement occupé par le ministère de la Justice soit confié à la Chambre des communes. D'une part, cet immeuble est compatible avec l'architecture des édifices de la Colline parlementaire et, d'autre part, il pourra être facilement intégré à l'infrastructure parlementaire existante.

36. Le Comité exhorte la Chambre à entériner et à mettre en application immédiatement les recommandations contenues dans ce rapport. De plus, conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, le Comité demande que toutes les recommandations non étudiées par la Chambre fassent l'objet d'une réponse globale.

37. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 3 à 10 inclusivement*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

JAMES A. McGRATH, c.p., député

ANNEXE 9

Source des citations

Chapitre 1	Barbara Sparrow, députée, Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 18 mars 1985.
Chapitre 2	Benno Friesen, député, *Procès-verbaux du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, Fascicule nº 1, p. 48, 11 décembre 1984 (ci-dessous appelés *Procès-verbaux*).
Chapitre 3	Bill Blaikie, député, *Procès-verbaux* 6:27, 7 février 1985.
Chapitre 4	Jim Fulton, Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 5 février 1985.
Chapitre 5	Lise Bourgault, députée, *Procès-verbaux* 7:25, 25 février 1985.
Chapitre 6	L'hon. Eugene Forsey, c.p. et Graham Eglington, «*The Question of Confidence in Responsible Government*», étude préparée pour le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Ottawa, 1985).
Chapitre 7	Albert Cooper, député, *Procès-verbaux* 11:30, 14 avril 1985.
Chapitre 8	L'hon. André Ouellet, c.p., député, *Procès-verbaux* 1:18, 25 février 1985.
Chapitre 9	Jack Ellis, député, *Procès-verbaux* 6:32, 7 février 1985.
Chapitre 10	Lorne Greenaway, député, mémoire au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 31 janvier 1985.
Chapitre 11	L'hon. James McGrath, c.p., député, «Clout for Members of Parliament at the Heart of Commons Reform», *The Globe and Mail*, 2 janvier 1985.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 11 à 14*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
James A. McGrath, c.p.